

مدیریت شهری

فصلنامه پژوهشی تحلیلی، آموزشی
مدیریت و برنامه ریزی شهری

سال دوم، تابستان ۱۳۸۰، ۱۱۶ صفحه، ۳۰۰۰ ریال

برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران: از آغاز تا دهه ۱۳۵۰

برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰): ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها

شهر و انداختن سر ماه از دیدگاه مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای

مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران: تجربه طرح توسعه محور شرق

شهرها در اقتصاد جهانی: دگرگونی‌های ساختاری و سیاستگذاری

موضوع ویژه: مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای

دعوت به همکاری فصلنامه فرهنگ ایمنی

دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی، از صاحب نظران و دانش پژوهان رشته های ایمنی، آتش نشانی، بهداشت حرفه ای، عمران، معماری، برنامه ریزی شهری و منطقه ای، محیط زیست، علوم اجتماعی، جغرافیا و سایر رشته های مرتبط، و همچنین کارشناسان و مدیران متولی امور ایمنی کشور دعوت می کند تا با ارسال مقاله های علمی در زمینه ایمنی و آتش نشانی به غنی تر کردن محتوای فصلنامه علمی-پژوهشی "فرهنگ ایمنی" یاری رسانند.

بر اساس سیاست های پژوهشی فصلنامه "فرهنگ ایمنی"، ارسال مقاله های علمی (تالیف، تحقیق، ترجمه) در بخش های زیر دارای اولویت است:

۱. پژوهش و بررسی: نتایج یافته های پژوهشی تجربی و مطالعات استادی در زمینه های ایمنی، آتش نشانی، بهداشت حرفه ای و سایر زمینه های مرتبط.
۲. مدیریت و برنامه ریزی: نقد و بررسی علمی مسائل نظام برنامه ریزی مدیریت ایمنی شهری ایران و معرفی و تحلیل سیستم های مدیریتی و برنامه ریزی امروز در زمینه ایمنی و آتش نشانی.
۳. آموزش: ارائه مقالات آموزشی در زمینه های تخصصی ایمنی، آتش نشانی، بهداشت حرفه ای و دیگر زمینه های مرتبط از دیدگاه های مختلف معماری، شهرسازی، برنامه ریزی شهری و منطقه ای، محیط زیست، علوم اجتماعی و جغرافیا و سایر دیدگاه های مرتبط — در سطح کارشناسی و بالاتر.
۴. برونزا علمی تخصصی: معرفی برونزا آموزشی و پژوهشی مرتبط با ایمنی و آتش نشانی (ملی و جهانی)، معرفی سازمان های بین المللی تخصصی.
۵. تحلیل حوادث: بررسی و تحلیل حوادث مهم فصل (داخلی و خارجی) از دیدگاه های مختلف تنی، اقتصادی، اجتماعی و مانند اینها.

- به پدید آورندگان مقاله ها و مطالب درج شده در فصلنامه، حق التحریر مناسب — با رعایت ضوابط معمول — پرداخت خواهد شد.
- مطالب و مقاله های دریافتی مسترد نخواهد شد.
- فصلنامه علمی - پژوهشی "فرهنگ ایمنی" در ویرایش علمی و ادبی مقاله ها و مطالب آزاد است.
- مقاله ها و مطالب دریافتی پس از تأیید هیئت داوران علمی فصلنامه علمی - پژوهشی "فرهنگ ایمنی" (مشکل از استادان دانشگاه و صاحب نظران ذی ربط) با رعایت اولویت و ترتیب زمانی دریافت، درج خواهد شد.

نشانی دفتر فصلنامه =

تهران — خیابان گاندی، کوچه بنجم، پلاک ۱۶، طبقه سوم — دبیرخانه ستاد هماهنگی امور ایمنی و آتش نشانی کشور

E-mail: safetyculture@write.me.com (کد پستی: ۱۵۱۷۶۳۴۳۱۱)

تلفن: ۰۲۱-۶۱۳۱۲۶۱۰-۸۸۸۸۹۷۶-۸۸۸-۰۲۲۶-۸۷۹۱۷۶۳

مدیریت شهری

فصلنامه پژوهشی تحلیلی، آموزشی
مدیریت و برنامه ریزی شهری
سال دوم، تابستان ۱۳۸۰، صفحه ۳۰۰۰ ریال

- یادداشت سردبیر
- بخش ویژه: مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای
- برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران: از آغاز تا دهه ۱۳۵۰
علی حاج یوسفی
- برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۶): ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها
محمد شهبازی
- شهر و تابش سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای
ناصر عظیمی
- رابطه شهر و منطقه تهران، شنگتلا و ضرورت‌ها
محمد شهابی
- مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران: تجربه طرح توسعه محور شوق
محمدعلی عالمی
- مضربیک مسئله: حوزه خدمات شهری خدمات حمل و نقل مکانی در کلان‌شهرها
محمدحسن شهبازی
- ارتعاش الگوهای منطقه‌ای و سیستم‌های اطلاعاتی: افکار انسجام برنامه ریزی و تصمیم‌گیری
فرشاد نوریان
- کاربرد روش‌های تحلیل شبکه شهری و نظام خدمات در منطقه زاگرس
محمودرضا داداشی
- جایگاه منطقه، در قانون اساسی برنامه سوم توسعه و بودجه سال ۱۳۸۰
دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور
- مدیریت و سازماندهی**
- عدالت اجتماعی، رکن اساسی توسعه پایدار شهری
حسین طاهری نژاد
- اقتصاد و مدیریت مالی**
- شهرها در اقتصاد جهانی: دگرگونی‌های ساختاری و سیاست‌گذاری
نابین فریسی
- محیط زیست**
- جابجایی قوم‌شناختی، رفیقای نو در ارزیابی تأثیر انسان بر محیط زیست
اصغر ارجمندنیاد
- مراکز علمی**
- فدراسیون شهرداری‌های کانادا (FCM)
توجه: نوذر شافعی
- گزیده پژوهش**
- ارزیابی سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ
مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری
- پروسی کتاب**
- برنامه ریزی شهری اجتماعی
حسین ایمانی جاجرمی

صاحب امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداریهای کشور
سردبیر: علی نوذریور
هیئت تحریریه: اصغر ارجمندنیاد، حسین ایمانی جاجرمی، جهان‌شاه پاکزاد، احمد سعیدنیاد، نوید سعیدی رضوانی، محمدحسن شهبازی، سعید عابدین درکوش، مظفر حسرافقی، غلامرضا کاظمیان، احمد نقیب زاده، فرشاد نوریان، داوران علمی این شماره: اصغر ارجمندنیاد، احمد سعیدنیاد، محمدحسن شهبازی، سعید عابدین درکوش، مظفر حسرافقی، غلامرضا کاظمیان، فرشاد نوریان
مدیر پروژه: غلامرضا کاظمیان
ویراستار: حمید خادمی
طراح و مدیر هنری: جمشید یاری شیرمرد
هماهنگی امور فنی: سعید مرزانه
حرفه جیبی: فریده دارستانی فرامانی
نمونه خوانی: لایلا شاه بختی
همکاران این شماره: مهتاز یوالصفی، منصور رسولی، علی صفوی، فرشاد ناصح
ناشر: انتشارات سازگان شهرداریهای کشور

یادداشت سردبیر

نکته اول:

مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، پیشینه‌ای به قدمت یک قرن دارد. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۶ شمسی اولین کوشش سازمان‌یافته برای اعمال مدیریت منطقه‌ای بوده است.

نکته دوم:

توجه جدی قانون اساسی به موضوع عدم تمرکز و عنایت به واگذاری امور به مردم در اصل‌های مختلف، همچون اصول ۴۸، ۱۰۱ و ۱۰۲.

نکته سوم:

مجلس شورای اسلامی در دو گام اساسی توجه و اهتمام خود را به این مسئله نشان داد. این دو گام عبارت بودند از:

۱- طرح تشکیل سازمانهای استانی وزارتخانه‌های دولتی؛

۲- طرح اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی مبنی بر جلوگیری از تبعیض بین استانها در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی و توزیع فعالیتهای اقتصادی، سرمایه‌های و امکانات لازم به فراخور نیازها و استعداد رشد استانها.

نکته چهارم:

رئیس جمهور محترم یکی از قابلیت‌ها و توانمندیهای دولت جدید را حضور مدیریت‌های منطقه‌ای (استانداران) به عنوان وزیر در کابینه قلمداد کردند. قبلاً نیز ایشان علاقه‌مندی خود را به تقسیم ایران به ده منطقه با حضور مدیران با اختیارات و امکانات کافی اعلام کرده بودند.

نکته پنجم:

وزیر محترم کشور در مصاحبه‌ای با روزنامه ایران، یکی از اولویتهای برنامه‌های وزارت کشور را در دوره دوم ریاست جمهوری آقای خاتمی، تقویت مدیریت‌های منطقه‌ای دانست.

نکته ششم:

در قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه، تمرکز دایی از دولت و واگذاری اختیارات به استانها در موارد مختلف مطرح گردیده است، که این خود بیانگر عزم جدی نظام جمهوری اسلامی در پیشبرد اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تقویت مدیریت‌های منطقه‌ای است، که از مهم‌ترین آنها

می‌توان به ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر شکل‌گیری شورای برنامه‌ریزی توسعه استان اشاره کرد؛ همچنین است مواد ۷۳ و ۷۴ که به تشکیل خزانه معین استان در مراکز استانی اشاره دارد.

نکته هفتم:

نظام برنامه‌ریزی کشور بخشی است و مناطق (استانها) در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور مشارکت جدی و سازمان یافته ندارند. به همین خاطر برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندیها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند و بنابراین این برنامه‌ها نمی‌توانند متضمن توسعه و رشد برای کشور باشند.

نکته هشتم:

بر اساس مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۷۱، طرح جامع سرزمین به دو قسمت طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای و طرح آمایش سرزمین تقسیم شد و مقرر گردید که سازمان برنامه و بودجه سابق طرح آمایش سرزمین و وزارت مسکن و شهرسازی طرح کالبدی ملی را تهیه کنند. لیکن با توجه به دلخوری مسئولان وقت سازمان برنامه و بودجه طرح آمایش سرزمین به صورت جدی در دستور کار قرار نگرفت. لیکن طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای که می‌باید پس از تهیه و تصویب طرح آمایش سرزمین و در قالب و چارچوب آن تهیه می‌شد، بدون وجود طرح آمایش سرزمین تهیه و تصویب شد، لیکن به دلیل این ضعف اساسی در توزیع و سازماندهی جمعیت نتوانست چندان مؤثر باشد.

این طرح تقسیم که بر اساس اختلاف دو وزارتخانه و سازمان دولتی انجام شد، هرچند به صورت موقت این متازعه را حل کرد، لیکن مشکل به صورت بنیادی حل نشد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد برگشت و اقدام این دو طرح در یک طرح، و ارجاع آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ضروری باشد.

نکته نهم:

فقدان نظام برنامه‌ریزی بخشی - منطقه‌ای در کشور موجب شده است که برخی از مناطق رشد و توسعه شتابان داشته باشند و برخی از مناطق همچنان

سیر فقرایی را در مسیر توسعه طی کنند و اختلاف بین توسعه یافتگی مناطق تشدید شود. امری که با اصول قانون اساسی مغایرت جدی دارد. عمده‌ترین اصل قانون اساسی در این خصوص، اصل ۴۸ است.

نکته دهم:

لزوم شکل‌گیری شوراهای استانی و شورای عالی استانهای کشور و اجرای اصل ۱۰۱ قانون اساسی در راستای حضور و نظارت جدی مردم در توزیع عادلانه امکانات و فعالیتهای اقتصادی در بین مناطق کشور، بسیار جدی است.

نکته یازدهم:

رشد و گسترش بی‌رویه شهرهای بزرگ و ایجاد کلان‌شهرها و نیز شکل‌گیری مجموعه‌های بزرگ شهری و استانی در تهران، اصفهان، شیراز، تبریز و مشهد و استانهای شمالی کشور ضرورت خروج برنامه‌ریزی، از محدوده شهرها به محدوده‌های بزرگ جدید را الزامی می‌سازد. مسائلی چون حمل و نقل، مدیریت مواد زائد جامد شهری، احداث گشتار گادهای منطقه‌ای و اسوری از این دست را دیگر نمی‌توان با برنامه‌ریزی در محدوده شهر چاره‌جویی کرد؛ و لازم است شناخت و بررسی و تحلیل و برنامه‌ریزی در محورهای پیش گفته در مقیاس منطقه‌ای انجام گیرد (در سال ۱۳۷۳، حجم سفرهای دروازه‌های تهران به بیش از یک میلیون سفر می‌رسیده که حدود ۸۵ درصد آن بین شهر تهران و شهرها و آبادی‌های اطراف آن صورت می‌گرفته است).

نکته دوازدهم:

برای شکل‌گیری مدیریت توسعه منطقه‌ای، ضروری است در نظام متمرکز کنونی اداری و عالی بخش‌نگری در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و مسئولیت مدیران دستگاه‌های اجرایی بخشی در مقابل قوه مقننه، تجدیدنظر اساسی به عمل آید.

بخش ویژه

مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای

برنامه ریزی منطقه‌ای
در ایران
از آغاز تا دهه ۱۳۵۰

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

علی حاج یوسفی

مقدمه

استاد تاریخی شورای اقتصاد نشان می‌دهد که حکومت ایران، قبل از آغاز جنگ جهانی دوم، لزوم تهیه یک برنامه عمرانی (توسعه اقتصادی و اجتماعی) را بیش از پیش احساس می‌کرد. نخستین گام در این زمینه، در سال ۱۳۱۶ با تأسیس شورای عالی اقتصاد برداشته شد. اما نابسامانی‌ها و خرابی‌های ناشی از جنگ جهانی دوم در ایران نیز سبب از هم پاشیدگی امور اقتصادی کشور شد. بعد از چندی مجدداً فکر ترمیم و توسعه اقتصادی کشور در محافل سیاسی آن روزگار، بیش از پیش قوت گرفت.

از آغاز تأسیس شورای عالی اقتصاد، یکی از وظایف اساسی این شورا بررسی و طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق در اجرای آنهاست. این شورا کمیسیون ویژه‌ای را به وجود می‌آورد و این کمیسیون نیز با مطالعات و مذاکرات گوناگون، پیشنهادهایی را درباره اصلاح وضع کشاورزی و مسئله مهاجرت مطرح و تنظیم می‌کند. اما همان‌طور که اشارت رفت، در اثر نابسامانی‌های ناشی از جنگ، این موضوع در سال ۱۳۱۷ مسکوت ماند و کمیسیون یادشده نیز تعطیل گردید.

باگذشت شش سال از آن تاریخ، در سال ۱۳۲۲ هیئت دولت دوباره کارها را به دست گرفت و با تشکیل مجدد شورای عالی اقتصاد، بحث‌های اولیه تهیه نقشه اقتصادی برای کشور را آغاز کرد. اما به علت شرایط سیاسی آن روزگار و تغییر مداوم دولت‌ها، تا سال ۱۳۲۵ جلسات شورای عالی اقتصاد به طور نامنظم تشکیل می‌گردید. در دولت احمد قوام در سال ۱۳۲۵، جلسات شورای اقتصاد منظم گردید و تصمیم گرفته شد که شورای عالی اقتصاد براساس دو اصل مهم، یعنی «بالاترین واحد سطح زندگی» و «تعدیل در توزیع ثروت»، نقشه‌هایی را طرح و پیشنهاد کند.

برای این مقصود هیئتی از افراد خیره آن روزگار تشکیل گردید. این هیئت پس از بررسی‌های اولیه، در گزارش خود به هیئت دولت به دنبال برشمردن دشواری‌های کار تهیه برنامه عمرانی - که عبارت بودند از فقدان یا کمبود اطلاعات و آمارهای لازم، تنزل روحیه متصدیان و کارمندان ادارات، تازه‌گی موضوع، مشخص نبودن خط‌مشی و حدود کار و نیز کمی وقت - لاجرم برنامه (پروگرام)هایی را تنظیم و پیشنهاد کرد و برای تهیه برنامه نهایی، هیئت عالی برنامه (۱) ایجاد گردید.

هیئت عالی برنامه، بعد از بررسی کارشناسانه گزارش برنامه پیشنهادی، به درستی تشخیص می‌دهد که توانایی مالی مملکت برای اجرای برنامه مذکور ناکافی است، در نتیجه دولت ایران می‌باید از منابع خارجی وام بگیرد. از این رو دولت ایران با بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تماس می‌گیرد و مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار وام از بانک یاد شده درخواست می‌کند.

سرانجام بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه برای مطالعه و تصمیم‌گیری در باره تقاضای وام ایران، از دولت ایران تقاضای می‌کند برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی را با جزئیات فنی و اقتصادی برای بررسی به بانک ارائه دهد. دولت ایران لذا گریز می‌شود برای رعایت ضوابط فنی، مالی و اقتصادی بانک بین‌المللی، و نیز برای تسریع در انجام این تقاضا با توجه به کمبود شدید نیروهای کارشناس داخلی، با شرکت بین‌المللی مهندسیین مشاور معورسن بودسن قراردادی برای انجام مطالعات و امکان‌سنجی‌ها انعقاد کند. بعد از چندی این مهندسیین مشاور، گزارشی با عنوان «برنامه توسعه اقتصادی ایران» به دولت تسلیم می‌کند.

از آنجا که گستردگی برنامه پیشنهادی خارج از حدود امکانات مالی و ارزی دولت بود، بنابر این دولت دوباره از هیئت عالی برنامه خواست با انجام مطالعات نهایی و گزارش مهندسیین مشاور مذکور، برنامه نهایی عمران و

آبادانی کشور را تنظیم کند.

سرانجام در سال ۱۳۲۷ لایحه قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور با اعتبار ۲۱ میلیارد ریال تهیه و به دولت ارائه شد. در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ لایحه قانون این نام و چگونگی اجرای آن به تصویب مجلس شورای ملی رسید و بدین سان ایران در سال ۱۳۲۷ به طور رسمی دارای برنامه عمرانی و سازمان مسئول اجرای آن گردید. در این قانون به دولت اجازه داده شد که از طریق مذاکره با بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه حداکثر ۲۵۰ میلیون دلار وام برای اجرای برنامه هفت ساله دریافت کند.

بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، بنابر ضوابط و مقررات جاری آن، ضمن پذیرفتن درخواست دولت ایران و تأکید اهداف برنامه، برای ارزیابی‌های مالی، فنی و اقتصادی، دوباره با شرکت فنی خارجی به نام «مؤسسه مشاورین ماوراء بختار» قرارداد بست تا اقدام به تهیه برنامه تفصیلی (اجرایی) کند.

به طور کلی، هر چند اندیشه برنامه‌ریزی از سال ۱۳۱۶ در سطح مدیران کلان کشور پیدا شده، اما به علت برخی مخالفت‌ها و همچنین ناسامانی وضع سیاسی و اقتصادی، و از همه مهم‌تر نهضت ملی کردن نفت، تا سال ۱۳۲۷ اقدام جدی در این زمینه صورت نگرفت.

بدین سان قانون برنامه اول بعد از تصویب مجلس برای اجرا به دولت تسلیم شد. برنامه اول مجموعه‌ای از پروژه‌ها و طرح‌های ارزیابی شده در زمینه کشاورزی، صنایع و اکتشاف و بهره‌برداری معادن، اصلاح امور بهداشت عمومی و آموزش و پرورش بود. فقط در برنامه اصلاحات اجتماعی و شهری، ردیای عمران ناحیه‌ای نیز دیده می‌شد. اما به هر حال طرح‌های تولیدی، زیربنایی و اجتماعی در مناطق مختلف و بر اساس نیازها و ضرورت‌ها و اولویت‌هایی پیش‌بینی شده بود، که با وجود برنامه‌ریزی متمرکز ملی، نوعی سیاست‌گذاری منطقه‌ای نیز در آن دیده می‌شد. در ماده چهار قانون برنامه اول، مصرحاً حکم شده بود که اعتبارات عمرانی «صوب...» با رعایت استعدادها و احتیاجات هر ناحیه (محل) به طور متناسب بین شهرستان‌های مختلف کشور تقسیم خواهد شد، به نحوی که مجموع اعتبار برای شهرستان‌های هر یک از استان‌ها ظرف هفت سال (مدت اجرای برنامه اول) از یک هزار میلیون ریال کمتر نشود» (۲).

بنابراین دیدگاه غالب در برنامه اول از منظر منطقه‌ای، رویکرد متمرکززدایی و منطقه‌گرایی است. قانون برنامه اول، به علت مشکلات سیاسی و اقتصادی کشور و سرانجام کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، به شکلی بسیار ناقص به اجرا درآمد، و عملاً هر حد سند برنامه باقی ماند.

به طور کلی بعد از کودتای ۲۸ مرداد و تهیه برنامه عمرانی، حداقل از نظر مدیران سیاسی و کلان برنامه‌ریزی، راهبردهای اساسی توسعه مشخص بود و به همین جهت دنبال کردن بحث‌های نظری و تبادل نظرهای کارشناسانه برای انتخاب الگوی توسعه با ویژگی‌های درون‌زایی مطرح نبود. استراتژی‌های اساسی برنامه‌ریزی‌های دوم، سوم و چهارم بر حسب اولویت توجه عبارت بودند از:

- توسعه صنعتی و جایگزینی واردات و سپس توسعه صادرات؛
- توسعه شهرنشینی و گسترش شهرهای جدید؛
- نوسازی کشاورزی از طریق مکانیزاسیون و گسترش بنگاه‌های جدید کشاورزی، دامپروری با هدف بازرگانی کردن؛

- متناسب کردن جمعیت روستایی با امکانات اقتصادی، توسعه و مهاجرت جمعیت اضافی به مناطق شهری و جذب فعالیت‌های صنعتی، خدماتی در شهرها.
بنابراین دیگر به بحث نظری در باب الگوی کلان توسعه نیاز نبود. آنچه در عمل انجام می‌گرفت در دو وجه بود:

۱- حرکت فکری و کارشناسی از پایین به بالا برای ایجاد چالش در برابر استراتژی‌های انتخاب شده.
۲- حرکت فکری و کارشناسی درباره شیوه‌های فنی اعمال راهبردها و حل مشکلات پدید آمده در عمل.
به طور کلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران از اجرای نظریه‌های قطب توسعه آغاز شد و به ساز و کارهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای تمام عیار تحول یافت. در دو برنامه دوم و سوم، اساس کارهای عمران منطقه‌ای، عبارت بوده است از تأسیس سازمان‌های عمران ناحیه‌ای و اجرای طرح‌های چند منظوره کشاورزی، دامپروری و بازرگانی، و طرح‌های توسعه صنعتی.

در سال ۱۳۲۵، تصمیم گرفته شد که شورای عالی اقتصاد بر اساس دو اصل مهم، یعنی «بالا بردن واحد سطح زندگی» و «تعدیل در توزیع ثروت»، نقشه‌هایی را طرح و پیشنهاد کند

به طور کلی بعد از کودتای ۲۸ مرداد، حداقل از نظر مدیران سیاسی و کلان برنامه‌ریزی، راهبردهای اساسی توسعه مشخص بود و به همین جهت دنبال کردن بحث‌های نظری و تبادل نظرهای کارشناسانه برای انتخاب الگوی توسعه با ویژگی‌های درون‌زایی مطرح نبود

از برنامه چهارم که در واقع برنامه مرحله گذار است تا برنامه پنجم و ششم، فرایند برنامه ریزی به سوی برنامه ریزی اقتصادی - اجتماعی و اداری عمران منطقه‌ای و تمرکززدایی سازمانی و اجرایی پیش رفته است. بعد از انقلاب با فروپاشی نظام برنامه ریزی رژیم گذشته، سال‌های اول (تا سال ۱۳۶۱) تحول چندانی در برنامه ریزی منطقه‌ای ایران پدید نیامد و بیشتر تلاش‌ها در جهت سازماندهی مجدد سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها و معاونت امور مناطق بود.

در برنامه اول عمرانی تلاش در جهت برنامه ریزی غیر متمرکز بوده است و از این رو استان‌ها در مرحله اول برنامه ریزی در فرایند تهیه و تنظیم برنامه نقش فرابلانی داشتند. لکن اسناد برنامه‌های استان‌ها به علت ناهماهنگی امکان تلفیق با برنامه‌های بخشی و کلان را نداشتند. کوشش بسیاری در توسعه طرح‌های خاص ناحیه‌ای به

قانون برنامه اول با دید شهرستانی کردن (منطقه‌ای کردن) اعتبارات عمرانی تدوین و تصویب شده است. چنین دیدی در برنامه ریزی‌های بعدی مشاهده نمی‌شود

تجارب برنامه ریزی ناحیه‌ای، به ویژه طراحی و تأسیس سازمان عمران دشت مغان، شالوده کارهای برنامه ریزی ناحیه‌ای را در برنامه دوم عمرانی تشکیل داد و در نتیجه سیاست توسعه و عمران ناحیه‌ای بر سرمایه گذاری متمرکز به منظور به وجود آوردن قطب‌های توسعه و عمران در نواحی مستعد کشور قرار گرفت

عمل آمد و نظام طرح‌های ملی و منطقه‌ای با اعتبارات بالا، اساس برنامه توسعه منطقه‌ای را در برنامه اول بعد از انقلاب تشکیل می‌داد.

سیر تاریخی برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران ۱- برنامه ریزی ناحیه‌ای در برنامه اول عمرانی

از آغاز برنامه ریزی عمرانی در ایران، توجه به عمران ناحیه‌ای با کار تهیه قانون برنامه عمرانی اول شروع شد. این قانون در شرایطی تدوین و تصویب شد و برای اجرا به دولت ابلاغ گردید، که اقتصاد ایران در اثر یک سلسله رویدادهای سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و تأثیرات جنگ جهانی دوم، فلج شده بود. برای نشان دادن از هم پاشیدگی ساختار اقتصادی ایران کافی است گفته شود که اقتصاد ایران قادر نبود منابع مالی برنامه (۲۶ میلیارد ریال) را تأمین و برای عمران و آبادانی سرمایه گذاری کند. پیداست این ناتوانی اقتصادی ناشی از بود ظرفیت فنی و نیروی انسانی متخصص و محروم برای عمران و ضعف شدید مالی، ناشی از قطع شدن درآمد نفت بوده است. گفتنی است در طی هفت سال اجرای برنامه اول، عملاً بیش از ۸۲ درصد اعتبارات مصوب، به برنامه هفت ساله دوم انتقال یافت.

نکته مهمی که بیان آن در اینجا لازم به نظر می‌رسد، این است که کارشناسان برنامه ریزی در آن زمان، به رغم همه تنگناها و چالش‌های کارهای عمرانی، نگاه گسترده‌ای به عمران ناحیه‌ای داشته و نویسندگان مواد قانون برنامه عمرانی اول نیز به اهمیت این مسئله آگاه بوده‌اند.

نگاه به قانون برنامه اول، نشان می‌دهد:

۱- قانون برنامه اول با دید شهرستانی کردن (منطقه‌ای کردن) اعتبارات عمرانی تدوین و تصویب شده است. اما اساسی‌ترین نکته این است که بعد از اجرای چهار برنامه عمرانی در رژیم گذشته، چنین دیدی در برنامه ریزی‌های بعدی مشاهده نمی‌شود.

۲- ضوابط اصلی در توزیع اعتبارات عمرانی بین شهرستان‌های مختلف کشور، عبارت است از استعدادهای منطقه (مزیت نسبی) و نیازمندی‌های جامعه محلی.

۳- مطابق اراده مقنن، اعتبارات هیچ استانی نباید کمتر از یک میلیارد ریال باشد.

به رغم دیدگاه‌های کارشناسان و همچنین نظریات منطقه‌گرایی روشنی که در ماده چهار منظور شده بود، چون به طور کلی شرایط مساعدی از نظر امکان اجرای قانون برنامه اول وجود نداشت، گفت و گو در مورد مسائل و تنگناها و یا عوارض ناشی از اجرای آن قانون در محدوده برنامه ریزی ناحیه‌ای آن زمان، مفید نیست.

علاوه بر این دیدگاه کلی ناحیه‌گرایی در برنامه اول عمرانی، فکر تأسیس سازمان عمران ناحیه‌ای برای یک ناحیه مستعد و رشد نیافته (محروم) قوت گرفت. طرفداران این فکر، تحت تأثیر نظریه اقتصادی قطب‌های

تجربه کارهای اولیه عمران خوزستان، باعث شد تا در برنامه دوم عمرانی، به عمران ناحیه جنوب شرقی کشور - سیستان و بلوچستان - و شهرستان جیرفت از استان کرمان نیز توجه گردد

در طی برنامه سوم طرح های عمران جیرفت، عمران کهگیلویه، عمران گرگان، عمران آذربایجان و عمران خوزستان به اجرا درآمدند

توسعه (که در آن زمان، همه در کشورهای صنعتی و هم در برخی از کشورهای در حال توسعه نظریه غالب برای توسعه و عمران ناحیه ای بود) قرار داشتند. بنابراین، همزمان با اجرای برنامه اول عمرانی، طرح تأسیس سازمان عمران (توسعه) دشت مغان در سال ۱۳۳۲ (سال پنجم از اجرای برنامه هفت ساله اول) تهیه و آماده اجرا شد. هدف اصلی از ایجاد سازمان عمران دشت مغان، استفاده بهینه و مؤثر از آب رودخانه ارس (رودخانه مرز شمال غربی ایران و اتحاد جماهیر شوروی سابق) در توسعه فعالیت های کشاورزی جدید (مکانیزه) و همچنین اسکان عشایر محلی (ایل سون) و تبدیل اقتصاد دامداری سنتی (کوچ رو) به اقتصاد جدید مختلط کشاورزی -

دامپروری بوده است.

بنابراین، عملاً در برنامه عمرانی اول مقدمات تأسیس سازمان عمران دشت مغان فراهم آمد. طرح مطالعه اسکان سنجی و برنامه ریزی و طراحی سازمان اجرایی نیز به مهندسان مشاور واگذار شد. بعد از مطالعات فنی و طراحی، تأسیس سازمان و اجرای طرح ها و پروژه های عمرانی آن با مشکلات بسیاری روبه رو شد و به رغم مشکلات اجرایی، عملیات مهندسی و فیزیکی طرح جامع عمران دشت مغان به خوبی پیشرفت کرد. این امر دو اثر اقتصادی در دشت مغان برجای گذاشت: یکی به وجود آمدن شبکه کامل انتقال آب برای مقاصد کشاورزی بود، که کاملاً منجر به کاهش اتلاف آب ارس شد و دیگری ایجاد فرایند عمران در ناحیه از راه طرح های کشاورزی و دامپروری و جذب کارگران کشاورزی و احیاناً ایجاد تمایل یکجانشینی در گروه هایی از عشایر محدوده ناحیه دشت مغان بود.

۲- برنامه ریزی ناحیه ای در برنامه دوم عمرانی

تجارب برنامه ریزی ناحیه ای، به ویژه طراحی و تأسیس سازمان عمران دشت مغان، شالوده کارهای برنامه ریزی ناحیه ای را در برنامه دوم عمرانی تشکیل داد و در نتیجه سیاست توسعه و عمران ناحیه ای بر سرمایه گذاری متمرکز به منظور به وجود آوردن قطب های توسعه و عمران در نواحی مستعد کشور قرار گرفت. در برنامه دوم، ناحیه خوزستان با بهره مندی از ظرفیت های اقتصادی قراولان (رودخانه کارون و ظرفیت طبیعی تولیدی بالقوه) مورد توجه کارشناسان و مسئولان برنامه ریزی کشور قرار گرفت و برخلاف سیاست اجرا شده در دشت مغان، برای خوزستان ابتدا یک برنامه جامع توسعه تنظیم شد، بدین معنی که نخست در ناحیه دز اقدام به احداث یک سد مخزنی بزرگ بر روی رودخانه دز شد و از نیروی آب این سد بانصر، مولد و احداث شبکه های توزیع نیرو، برق مورد نیاز ناحیه تأمین گردید. افزون بر این، مزارع نمونه و آزمایش کشت نیشکر و همچنین کارخانه تولید شکر و خدمات توسعه کشاورزی به وجود آمد. در طرح جامع توسعه خوزستان، ایجاد کارخانه های تولید گاو و سایر فرآورده ها پیش بینی شده بود تا به تدریج در ناحیه احداث شوند.

بدین معنی است برنامه جامع توسعه اقتصادی خوزستان، در دوران برنامه دوم پیشرفت مناسبی داشت و با اجرای آن نتایج زیر حاصل شد:

- احداث سد بزرگ دز، مرتفع ترین و بزرگترین سد خاورمیانه و چهارمین سد بلند جهان بود (۳)، سد مذکور در سال ۱۳۴۱ به پایان رسید. همچنین احداث ۴۰۰ کیلومتر شبکه انتقال نیرو و فراهم آوردن موجبات بهره برداری مناسب و صحیح از ۱۲۵ هزار هکتار اراضی حاصلخیز شمال خوزستان از پیاده های احداث این سد است (۴).

- کشت نیشکر در ۳۰۰۰ هکتار و ایجاد کارخانه تولید شکر با ظرفیت اولیه ۳۰ هزار تن، که اسکان توسعه تا ۶۰ هزار تن را دارد.

- اتمام ساختمان سد کرخه و ایجاد شبکه آبیاری آن.

- انجام مطالعات برای ایجاد کارخانه پلاستیک سازی از گاز نفت، به ظرفیت ۴ هزار تن بودریلاستیک در سال.

- آزمایش کود شیمیایی در اراضی خوزستان (مجموعاً ۵۱ هزار آزمایش صورت گرفت).

اسناد معتبر برنامه ریزی و نتایج حاصل از اجرای طرح جامع توسعه و عمران خوزستان، حاکی از آن است که این طرح در اجرا موفق بوده، و بدون شک این موفقیت را مدیون سازماندهی و مدیریت سازمان آب و برق خوزستان است. تجربه کارهای اولیه عمران خوزستان، باعث شد تا در برنامه دوم عمرانی، به عمران ناحیه جنوب

شرقی کشور - سیستان و بلوچستان - و شهرستان جیرفت از استان کرمان نیز توجه گردد. از این رو، برای شناسایی منابع طبیعی و امکانات بالقوه توسعه اقتصادی ناحیه، سازمان برنامه در سال ۱۳۳۶ قرارداد با مؤسسه مهندسين مشاور ایتالیایی «ایتال کنسولت» منعقد کرد (۵). اجرای این طرح مطالعاتی، منجر به تهیه گزارش امکان سنجی اقتصادی - گزارش جامعی از اوضاع طبیعی، اقتصادی و اجتماعی - ناحیه شد. به طور کلی در گزارش مذکور چنین آمده است: «علت پایین بودن سطح زندگی مردم فقر منابع طبیعی، شوری زمین، کمی آب، پراکندگی جمعیت، فقدان راه و ارتباطات، پایین بودن سطح فرهنگ، بهداشت، تغذیه ناقص مردم، دور بودن ناحیه از مرکز کشور و مانند اینهاست» (۶).

با تأسیس سازمان عمران جیرفت در سال ۱۳۴۵ طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی مصوب ناحیه جیرفت به مرحله اجرا درآمد. این طرح یکی از موفق‌ترین طرح‌های ناحیه‌ای ایران است. این موفقیت در پرتو سازماندهی و مدیریت حرفه‌ای و تخصصی آن بوده است.

در برنامه چهارم عمران ناحیه‌ای، اقدام‌های نسبتاً مؤثری در جهت تمرکززدایی اداری و سازمانی انجام گرفت و مقامات استانی اختیار نسبتاً مناسبی یافتند.

مطالعات نشان می‌داد که به سبب اختلاف زیادی که ناحیه جنوب شرقی کشور با ناحیه دز (خوزستان) از لحاظ منابع طبیعی داشته است، اجرای طرح‌های بزرگ (نظیر آنچه که در خوزستان به اجرا گذاشته شد) از نظر اقتصادی مقرون به صرفه نیست. در نتیجه برای بهبود وضع زندگی مردم آن سامان فقط به تهیه و اجرای طرح‌های کوچک در نواحی مختلف منطقه به شرح زیر پرداخته شد:

- احداث چهار مرکز کشاورزی و دامپروری در خاش، زابل، بمپور و جیرفت برای آشنا کردن مردم ناحیه با روش‌های جدید کشاورزی و دامداری
- احداث ۳۶۰ مرکز آب آشامیدنی
- اقدام به شناسایی بیماری‌های بومی ناحیه
- احداث اسکله ماهی‌گیری در خلیج چاه بهار
- اقدامات اولیه برای مهار کردن شن‌های روان
- احداث کارخانه یخ و لبنیات‌سازی در زابل
- احداث کارخانه روغن‌کشی از تخم پنبه و دانه‌های روغنی در جیرفت
- شناسایی معادن و بهره‌برداری از آنها (کرومیت خاش).

برای انجام مطالعات شناسایی ظرفیت‌های اقتصادی - اجتماعی کرمان، قرارداد با مهندسين مشاور این ایستادگی منعقد شد که بعد از انجام مطالعات اولیه منجر به تهیه گزارش مقدماتی امکان‌سنجی و طرح‌های پیشنهادی گردید. اما اجرای طرح‌های پیشنهادی در ادامه مطالعات به علت فقدان امکانات مالی دولت در برنامه دوم، اجرا نشد.

۳- برنامه‌ریزی ناحیه‌ای در برنامه سوم عمرانی

آغاز برنامه سوم عمرانی کشور (سال ۱۳۴۱) همزمان با وقوع زمین‌لرزه بزرگی در ناحیه قزوین (بویین‌زهرا) شد. روستاهای بسیاری از میان رفت و شبکه‌های وسیعی از آبیاری سستی منهدم گردید، برای نوسازی روستاها و کمک به عمران و توسعه ناحیه، طرح عمران دشت قزوین تهیه شد که هدف اصلی آن بهره‌برداری اقتصادی از منابع طبیعی - آب و زمین - با استفاده از فنون پیشرفته و جدید کشاورزی و ایجاد زمینه کشت و صنعت بود. در واقع دامنه عمران ناحیه‌ای در برنامه سوم محدود به عمران دشت قزوین نبود، بلکه امکانات اجرایی طرح‌های بسیاری نیز فراهم آمد، زیرا از یک سو برنامه سوم همزمان با اصلاحات ارضی بود و از سوی دیگر برنامه امکانات مالی بهتری نسبت به دو برنامه عمرانی پیشین پیدا کرده بود. از این رو، برنامه سوم را از دیدگاه برنامه‌ریزی ناحیه‌ای می‌توان برنامه عمران نواحی مختلف ایران به شمار آورد. در طی برنامه سوم طرح‌های عمران جیرفت، عمران کهگیلویه، عمران گرگان، عمران آذربایجان و عمران خوزستان به اجرا درآمدند.

الف) طرح عمران جیرفت

بر اساس مطالعات مهندسين مشاور ایتال کنسولت - از سال ۱۳۳۶ تا ۱۳۴۱ - ناحیه جیرفت در استان کرمان از لحاظ توسعه اقتصادی، ناحیه‌ای مستعد شناخته شد. بنابراین، با تأسیس سازمان عمران جیرفت در سال ۱۳۴۵ طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی مصوب ناحیه جیرفت به مرحله اجرا درآمد. این طرح به رغم مشکلاتی که برای کشاورزان پیرامون ناحیه اجرای طرح پدید آورد، یکی از موفق‌ترین طرح‌های کشت و صنعت ناحیه‌ای ایران است. این موفقیت در پرتو سازماندهی و مدیریت حرفه‌ای و تخصصی آن بوده است.

ب) طرح عمران کهگیلویه

در سال ۱۳۴۵ از طریق تأسیس سازمان عمران کهگیلویه اقدام‌هایی برای تسهیل بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از امکانات بالقوه اقتصادی منطقه، به خصوص از نظر کشاورزی و دامداری، به اجرا گذاشته شد. افزون بر این، برای نوسازی شهرها و روستاهای ناحیه نیز پروژه‌هایی زیربنایی تهیه و اجرا گردید. به طور کلی طرح عمران کهگیلویه، بدون توجه به شرایط و ویژگی‌های این جامعه عشایری، و نیازهای اساسی آن مردم، به اجرا درآمد و در اجرا با مشکلات فراوانی روبه‌رو شد.

پ) طرح عمران گرگان

در سال ۱۳۴۵ سازمان عمران ناحیه گرگان تأسیس شد و این سازمان، با توجه به ظرفیت اقتصادی ناحیه گرگان، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی مرتبط را به اجرا درآورد. با ایجاد کارخانه‌های قند، شیر و لبنیات و پروژه‌های تشویق و ترویج روش آبیاری بارانی و نظایر اینها به عمران ناحیه پرداخته شد.

ت) طرح عمران آذربایجان

بعد از تأسیس سازمان عمران دشت مغان در برنامه اول - که در واقع اولین تجربه عمران ناحیه‌ای در دشت

سیاست توسعه برنامه عمرانی پنجم معطوف به سیاست‌های خاص نظیر تأمین مالی و معافیت‌های مالیاتی برای تحرک بخش خصوصی محلی و ایجاد زیربنا و تأسیسات لازم، و بالاخره تشویق سرمایه‌گذاری‌های کارگر بر در نقاط مهاجر فرست بوده است

برای تحقق اهداف برنامه پنجم دو نوع برنامه مشخص مورد توجه قرار گرفت:

- ۱- برنامه‌های خاص ناحیه‌ای که از بخش‌های مختلف تغذیه می‌شد
- ۲- برنامه‌هایی که جنبه پشتیبانی داشتند و در جهت تمرکز دایمی و فرایند نهادسازی‌های محلی حرکت می‌کردند

مغان به شمار می‌آمد - و سپس در طول برنامه سوم طرح‌های عمرانی دیگری، مانند طرح آرس، طرح شبکه جدید آبیاری مغان و طرح مهاناد و زرینه‌رود، در منطقه آذربایجان به اجرا گذاشته شد.

ث) طرح عمران خوزستان (توسعه)

در پی عملیات عمرانی که طی برنامه دوم در خوزستان انجام گرفت، در دوران برنامه سوم عمرانی نیز طرح‌هایی مرتبط با طرح جامع عمران خوزستان - مانند طرح‌های آبیاری در نیشکر هفت تپه، عمران شاپور و عمران کرخه - تنظیم گردید و به اجرا درآمد.

علاوه بر این طرح‌های بزرگ ناحیه‌ای، در ناحیه کوچک‌تری واقع در سرپل ذهاب کرمانشاه نیز طرح توسعه ناحیه‌ای به اجرا درآمد. بدیهی است که این طرح‌ها چند منظوره و با هدف استفاده بهتر از منابع طبیعی ناحیه تهیه شده‌اند.

به طور کلی می‌توان گفت که سیاست عمران ناحیه‌ای (سیاست توسعه منطقه‌ای) در ایران، از آغاز دو هدف را دنبال کرده است:

- ۱- رسیدن به حداکثر رشد اقتصادی با تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق و نواحی مستعد که دارای منابع طبیعی و استعدادهای بالقوه توسعه هستند، مانند طرح‌های عمرانی برای دشت مغان، خوزستان، دشت قزوین، جیزفت، گرگان و برخی دیگر.
- ۲- بهبود وضع زندگی اقتصادی و اجتماعی در مناطق عقب مانده (محروم) مانند سیستان و بلوچستان و سواحل و بنادر جنوب و نظایر اینها.

به طور کلی در طول سه برنامه عمرانی اول، کوشش‌های عمران ناحیه‌ای، بدون توجه به مسائل و ابعاد اجتماعی و فرهنگی نواحی محروم، عمدتاً متوجه فعالیت‌های اقتصادی بوده است. در واقع عمران منطقه‌ای ایران تحت تأثیر نظریه قطب توسعه و طرح‌های بزرگ توسعه و عمران منطقه‌ای در کشورهای پیشرفته و صنعتی جهان - نظیر طرح توسعه و عمران دره تنسی (T.V.A) و طرح بهسازی و توسعه جنوب فرانسه و طرح عمران جنوب ایتالیا - قرار داشت. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه، محرومیت، مسائل اجتماعی و انسانی، و نبود مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و فرهنگ کارهای کشاورزی جدید و صنعتی، چالش‌هایی ساختاری

را فراروی توسعه درون‌زا و پایدار منطقه‌ای پدید می‌آورد.

۴- برنامه‌ریزی ناحیه‌ای در برنامه چهارم عمرانی

در برنامه چهارم عمرانی، برنامه‌ریزی ناحیه‌ای ایجاد وسیع‌تری پیدا کرد و علاوه بر توجه به عمران ناحیه‌ای از طریق ایجاد قطب‌های صنعتی و کشاورزی، به اعاد اجتماعی و سازمانی توسعه توجه بیشتری شد. از ویژگی‌های برنامه ناحیه‌ای چهارم، جامعیت آن بود و برنامه مذکور به چند برنامه مشخص عمران ناحیه‌ای تقسیم می‌شد که مهم‌ترین آنها عبارت بودند از:

- برنامه‌شناسایی، انتخاب و تعیین قطب‌های کشاورزی. در برنامه چهارم علاوه بر ادامه عملیات عمران نواحی دوران برنامه سوم، به نواحی جدیدی از قبیل ارومیه (رضائیه)، مهاباد، اراک، زاینده‌رود (سد شاه‌عباس)، سد داریوش (دروزن فارس)، گارون، خرامه، داراب، بعبور، سراوان، عربان، سردشت، کرمانشاه، همدان، سرخس، دره‌گنژ، مازندران، گرمسار، ورامین، جومه مشهد، اسفراین، حوزه تربت‌جام، زنجان، خمسه، کرج و شهریار به ترتیب اولویت اهمیت داده شده است. علاوه بر این، در این برنامه به جامعه عشایری برای نخستین بار توجهی



طرح تأسیس بانک توسعه استان به منظور جذب سرمایه‌های محلی و اعتبارات عمرانی، و تجهیز منابع مالی بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در امور عمرانی و به وجود آوردن نهادهای تخصصی و اقتصادی برای توسعه دانش فنی، طراحی گردید و به اجرا درآمد. در قالب این برنامه، در هفت استان بانک توسعه تأسیس گردید.

معطوف شد و پیش‌بینی گردید که در مناطق عشایری کارخانه‌های مولد غذایی نام و مراکز دامپروری و آموزش احداث گردد.

- توسعه و تقویت شهرک‌های صنعتی در نواحی مستعد، بدین منظور که این یابگاه‌ها به صورت قطب‌های صنعتی و هسته مرکزی عمران ناحیه‌ای درآیند.

خطمشی‌های اساسی برنامه عمرانی ناحیه‌ای در برنامه چهارم به شرح زیر بوده است:

الف) اجرای مطالعات همه‌جانبه و امکان‌سنجی در کلیه مناطق کشور برای توسعه و تقویت قطب‌های اقتصادی و ایجاد قطب‌های جدید.

ب) سیاست‌های اجرایی در مورد قطب‌های توسعه (صنعتی) و نواحی‌ای که قرار بود در آنها سرمایه‌گذاری متمرکز صورت بگیرد، چنین بوده است:

۱- به وجود آوردن تأسیسات و تسهیلات زیربنایی و فیزیکی (از سوی دولت) مانند آب، برق، ارتباطات، مخازن و ساختمان اصلی شهرک صنعتی.

۲- ایجاد تسهیلات و تأسیسات بانکی و اعتباری.

۳- عرضه خدمات عمومی و اجتماعی و اداری مورد نیاز، از قبیل مدرسه، تأسیسات درمانی و تأسیسات اداری ضروری.

۴- اعطای معافیت‌های مالیاتی و تشویق‌های دیگر.

ج) به وجود آوردن سازمان‌های خاص عمران منطقه‌ای در موارد ضروری و تقویت سازمان‌های موجود و همچنین استفاده از سازمان‌های محلی برای تجهیز منابع و امکانات ناحیه.

د) تسریع در اجرای اصل عدم تمرکز و ایجاد موجبات و شرایط مساعد، به منظور سوق دادن سرمایه و کادرب‌های متخصص به مناطق مستعد و همچنین کاهش تراکم امور اداری در مراکز و انتقال و تفویض مسؤولیت‌ها و اختیارات به مقامات اداری محلی.

به طور کلی با توجه به اصول و هدف‌های برنامه چهارم عمران ناحیه‌ای، در طی اجرای این برنامه اقدام‌های نسبتاً مؤثری در جهت تمرکززدایی اداری و سازمانی انجام گرفت و مقامات استانی اختیارات نسبتاً مناسبی یافتند.

بنا اجرای طرح تجهیز نیروی انسانی، سازمان‌های عمرانی توانستند از محل این طرح نیروی انسانی مجرب مورد نیاز را استخدام کنند. در مورد فراهم آوردن امکانات لازم برای برنامه‌ریزی غیرمتمرکز، طرح مطالعات ناحیه‌ای کلی کشور به اجرا درآمد. مهندسان مشاور بتل با انعقاد قرارداد با سازمان برنامه و همکاری کارشناسان بخش‌های مختلف، مطالعات منطقه‌ای ایران را به منظور تعیین امکانات، تکنالها و راهبردهای اساسی توسعه هر منطقه انجام دادند تا نتایج آن مبنای کار برنامه‌ریزی پنجم قرار گیرد.

به رغم برنامه عمران ناحیه‌ای، در طول برنامه سوم و چهارم بر اثر رشد شتابان قطب‌های بزرگ اقتصادی کشور - نظیر تهران، اصفهان، مشهد، تبریز و اراک - نابرابری‌های منطقه‌ای و شکاف بین شهر و روستا به شدت افزایش یافت. «به طوری که لزوم توجه به توسعه متعادل تر نواحی و ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های عمرانی روزافزون گردیده» (۱).

۵- برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه پنجم عمرانی

مطالعات اقتصادی گروه بتل نشانگر این واقعیت بود که از لحاظ سرانه‌های اقتصادی، تفاوت بین مناطق دهکانه وجود دارد. بنابراین مسائل و تکنالهای توسعه ناحیه‌ای، ضرورت نگاهی نو به برنامه‌ریزی ناحیه‌ای را در برنامه پنجم افزایش داد. در واقع برنامه پنجم، نقطه عطفی در تاریخ برنامه‌ریزی ایران به شمار می‌آید. علاوه بر افزایش چشمگیر اعتبارات عمرانی بر اثر افزایش قیمت نفت، تغییرات ساختاری نیز در ساز و کار برنامه‌ریزی روی داد.

برای نخستین بار نظام برنامه‌ریزی ایران از حالت کاملاً متمرکز خارج شد و در جهت نظام غیرمتمرکز پیش رفت. دومین تغییر تجدیدنظر در تعیین اولویت‌های توسعه بود که به مسئله توزیع عادلانه خدمات کیفیت زندگی، توجه به ابعاد اجتماعی و فرهنگی و تمرکززدایی در امور عمرانی و ایجاد فرآیندهای مشارکتی و تجهیز منابع محلی برای توسعه بیش از برنامه‌های گذشته پرداخته بود. در چارچوب برنامه عمران منطقه‌ای به مسائل و ابعادی از توسعه توجه شده بود که تاکنون سابقه نداشت. این برنامه جامعیت وسیعی داشت؛ به طوری که کلیه ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسعه منطقه‌ای را تحت پوشش قرار داده بود.

به طور کلی هدف‌های برنامه پنجم عمران ناحیه‌ای عبارت بوده است از:

۱- تأکید بر تأمین خدمات اجتماعی و رفاهی، و ایجاد اشتغال بیشتر در مناطقی که به دلیل کمبود منابع و سایر عوامل طبیعی رشد کافی نداشته‌اند.

۲- ایجاد هماهنگی در سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های عمرانی مناطق، چه در مرحله تنظیم برنامه و چه در مرحله اجرا، به منظور استفاده بهتر و کامل‌تر از ظرفیت‌های موجود آمده و سرمایه‌گذاری‌های آینده.

۳- تأمین موجبات مشارکت مستقیم مقامات محلی و مردم در امور عمرانی و اقتصادی نواحی (به منظور اجرای اصل تمرکز).

۴- تقلیل درصد مهاجرت و تنظیم حرکت جمعیت در کشور و تبدیل تدریجی نقاط مهاجر فرست مستعد برای توسعه به نقاط مهاجر پذیر.

بدین ترتیب سیاست توسعه برنامه عمرانی پنجم معطوف به توسعه مناطقی شد که دارای رشد پایین و نیز مهاجر فرست بودند و جمعیت عشایری نسبتاً زیادی داشتند. تأکید برنامه بر سیاست‌های خاص نظیر تأمین مالی و معافیت‌های مالیاتی برای تحریک بخش خصوصی محلی و ایجاد زیر بنا و تأسیسات لازم، و بالاخره تشویق سرمایه‌گذاری‌های کارگر بر در نقاط مهاجر فرست بوده است. روند این برنامه‌ریزی نشانگر آن است که برنامه پنجم عمران منطقه‌ای به سوی تبدیل شدن به برنامه توسعه مناطق (استانی) در حال تحول است. برای تحقق اهداف برنامه پنجم دو نوع برنامه مشخص مورد توجه قرار گرفت:

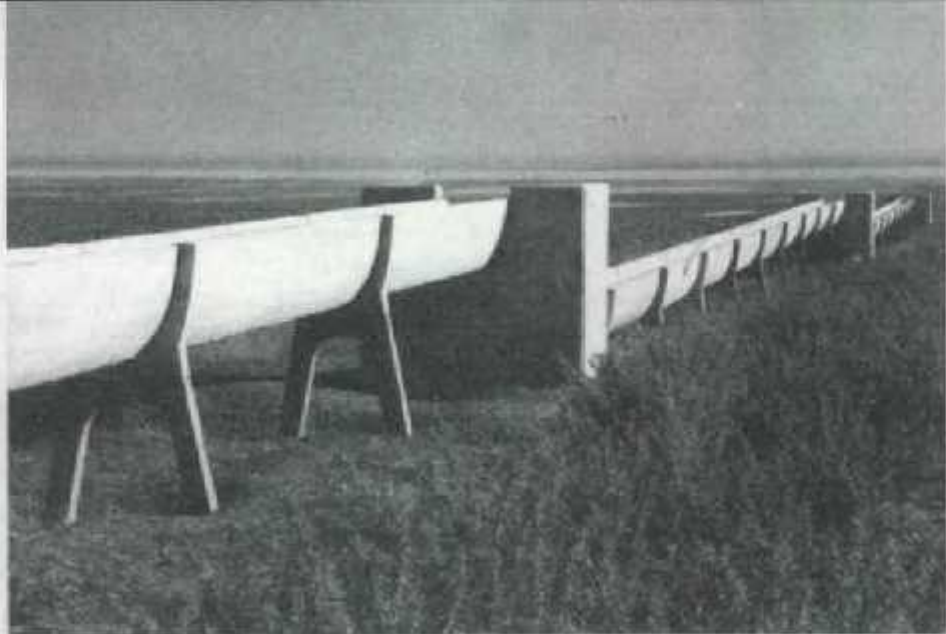
۱- برنامه‌های خاص ناحیه‌ای که از بخش‌های مختلف تغذیه می‌شد.

۲- برنامه‌هایی که جنبه پشتیبانی داشتند و در جهت تمرکززدایی و فرایند نهادسازی‌های محلی حرکت می‌کردند.

به طور کلی با برقراری و توسعه نظام طرح‌های خاص ناحیه‌ای، ابتدا حدود ۴ درصد از اعتبارات هر بخش به استان‌ها برای برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های کوچک عمرانی تخصیص یافت. این فرایند تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های عمرانی به تجهیز و توسعه مناطق کمک شایانی کرد. نیز به رغم مخالفت‌های قراوان، قرار شد در آخر برنامه میزان اعتبارات خاص ناحیه‌ای به حدود ۲۰-۴۰ درصد اعتبارات افزایش یابد؛ البته نه سیاست متمرکز اداری اجازه این کار را می‌داد و نه امکانات فنی - انسانی و لوازم کار در سطح مناطق قادر به جذب چنین اعتبارات عظیمی بود.

به طور کلی برنامه عمرانی پنجم، حرکتی بود به سوی برقراری نظام غیرمتمرکز عمرانی و فراهم کردن موجبات مشارکت بیشتر مقامات و مردم محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی.

بنابراین، در برنامه پنجم، تصمیم‌گیری درباره برنامه‌ها و طرح‌هایی که ماهیت اجتماعی، محلی و تولیدی



کسوجک داشتند. به منطقه واگذار گردید و همان طور که اشاره شد، طرح‌های خاص ناحیه‌ای، یکی از الگوهای منابعی بوده که در آن زمان برای غیرمتمرکز کردن کارهای عمرانی کشور، قرار بود در چارچوب برنامه پنجم از میزان ۴ درصد اعتبارات عمرانی تا پایان برنامه به میزان ۴۰ درصد اعتبارات عمرانی منطقه‌ای افزایش یابد. در واقع این نسبت به غلظت ساختاری، خاندان تمرکز شدید اداری و سازمانی، برنامه‌ریزی بخش نگر توسعه، نبود زیرساخت‌های انسانی و فنی و اجرایی در مناطق، عملاً اجرا شدنی نبود و تا پایان برنامه پنجم نیز از حدود ۱۱ درصد اعتبارات عمرانی تجاوز نکرد.

این طرح‌های خاص ناحیه‌ای بر اساس ضوابطی از قبیل میزان جمعیت، اهمیت تولیدی منطقه، درآمد سرانه و امکانات نواحی در تجهیز منابع مالی و سرمایه‌های اجرا می‌گردید.

در زمینه برنامه پشتیبانی، طرح‌ها و اقدامات وسیعی در دوران برنامه پنجم انجام گرفت که مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱- طرح مطالعات و برنامه‌ریزی منطقه‌ای (استانی)

با توجه به ضرورت شناخت منابع، تنگناها و مزیت‌های توسعه هر منطقه و به دنبال آن تهیه و تنظیم برنامه‌های بلندمدت و میان مدت توسعه، طرح مطالعات و برنامه‌ریزی منطقه‌ای از طریق دفتر مطالعات ناحیه‌ای با همکاری دفاتر برنامه‌ریزی مناطق به اجرا درآمد و به رغم مشکلات اجرایی و ضعف نیروی انسانی مجرب برای ۹۰ درصد استان‌های کشور برنامه‌های توسعه تهیه شد.

۲- طرح تجهیز منابع مالی محلی

با مطالعات کارشناسی که در مرکز با همکاری بانک مرکزی انجام گرفت، طرح تأسیس بانک توسعه استان به منظور جذب سرمایه‌های محلی و اعتبارات عمرانی، به ویژه اعتبارات طرح‌های خاص ناحیه و تجهیز منابع مالی بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در امور عمرانی (طرح‌های کشاورزی، صنعتی، گردشگری و جزایرها) و به وجود آوردن نهاد‌های تخصصی و اقتصادی برای توسعه دانش فنی، ارزیابی طرح‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری در مناطق، طراحی گردید و به اجرا درآمد. در قالب این برنامه، در هفت استان بانک توسعه تأسیس گردید (که بعد از انقلاب با ادغام در بانک صادرات، از فعالیت اصلی خود بازماند).

۳- طرح تجهیز نیروی انسانی منطقه‌ای

این طرح به منظور تربیت و آماده‌سازی و تجهیز دو سطح از نیروی انسانی منطقه‌ای تهیه و اجرا شد: تجهیز مدیران امور عمرانی و دولتی منطقه، و آموزش و تربیت نیروی انسانی متخصص.

در این دو مورد، از طریق برنامه‌ریزی‌های آموزشی طرح‌های آموزش ضمن خدمت در داخل و خارج از ایران با همکاری سازمان عمل متحد تهیه و اجرا شد. در داخل، دوره‌های آموزشی به صورت سمینارهای مشترک دانشگاه‌ها و کارشناسان ارشد سازمان‌های اجرایی برای آموزش کادرهای محلی و اعضای انجمن‌های سلی (شوراهای محلی) به کار گرفته شد.

مدیران و استانداران و کارشناسان ارشد برنامه‌ریزی و کارهای عمرانی، به منظور آموزش ضمن خدمت خارج از کشور، به صورت دسته‌جمعی از کشورهای مختلفی که از لحاظ برنامه‌ریزی منطقه‌ای دستاوردهای مثبتی داشتند، بازدید می‌کردند. در جلسات گفت و شنودی که در این میان برگزار می‌شد، مسائل و نقاط قوت و ضعف کارهای عمرانی مورد بحث و تقاضای قرار می‌گرفت. (۲)

۴- طرح تأسیس مرکز آموزش و پژوهش منطقه‌ای ایران

این طرح به منظور آموزش تخصصی نیروی کار کارشناسی و همچنین اجرای طرح‌های تحقیقات کاربردی

در زمینه مسائل عمرانی منطقه‌ای با کمک فنی و مالی سازمان ملل متحد تهیه شد و به اجرا درآمد. این مرکز پس از چندی به مؤسسه برنامه‌ریزی ایران تغییر نام یافت، تا به فعالیت در همه زمینه‌های برنامه‌ریزی (بخشی، کلان و منطقه‌ای) بپردازد.

۵- طرح تأسیس مراکز کنترل عملیات عمرانی در مناطق

این طرح با استفاده از تجارب کشورهای نظیر گره جنوبی، مالزی، سنگاپور و هند، برای کنترل و نظارت برنامه‌های اجرای طرح‌های عمرانی محلی در ایران تهیه شد و قرار بود این نظام در دفاتر برنامه‌ریزی و شهرداری‌ها (طرح‌های شهری) و استانداری‌ها به وجود آید. گفتنی است به علت مشکلات اداری، طرح مذکور فقط در اصفهان و شیراز، برای چند سال اجرا شد.

۶- طرح اجرایی تمرکززدایی اداری و سازمانی

این طرح به منظور انتقال تدریجی سازمان‌ها و خدگانی که استقرار آنها در تهران هیچ توجیه فنی و عمرانی و اداری نداشت، با همکاری سازمان امور اداری، تهیه و مقدمات انتقال سازمان‌های تخصصی و اجرایی فراهم شد. در عمل نیز چندین سازمان بزرگ تخصصی و دفاتر مرکزی واحدهای شهرستانی به مناطق انتقال یافت و اقداماتی هم در جهت تعدیل کردن ادارات داخلی سازمان‌های دولتی صورت پذیرفت. همین تجربه اساس سیاست تمرکززدایی برنامه ششم قرار گرفت.

۷- طرح تقسیمات کشوری (تقسیمات اداری - سیاسی و تقسیمات عمرانی)

به منظور رفع نارسایی تقسیمات اداری و سیاسی کشور و همچنین تهیه مبانی برای تقسیم‌بندی جغرافیایی کشور از لحاظ مسائل توسعه و عمران، طرح مطالعات تقسیم‌بندی کشور به اجرا درآمد. این طرح در نهایت با همکاری سازمان برنامه و وزارت کشور انجام گرفت. فاز اول طرح مذکور در برنامه پنجم انجام شد و قرار بود مرحله دوم آن در سال‌های اول برنامه ششم اجرا شود.

۸- طرح هماهنگی امور عمرانی استان‌های همجوار

یکی از مشکلات عمرانی کشور هماهنگی در امور عمرانی طرح‌های بزرگ و متوسط بوده است. دامنه کارها و عملیات اجرایی بعضی از طرح‌ها از محدوده یک استان تجاوز نمی‌کرد و حتی در استان همجوار نیز شرایط مناسبی برای هماهنگی فراهم نمی‌شد. از این رو، قرار شد طرح ساماندهی امور عمرانی استان‌های همجوار پیاده شود. این طرح در واقع عمدتاً در جهت بهبود نظام مدیریت و تصمیم‌گیری امور عمرانی مناطق بود.

۹- طرح تجهیز فنی، اسنادی و آموزشی دفاتر برنامه‌ریزی

این طرح به منظور انتقال دانش فنی از مراکز بین‌المللی به دفاتر برنامه‌ریزی و فراهم کردن اسناد و کتب و تجهیزات کار، با همکاری سازمان ملل متحد تهیه شد و به اجرا درآمد. علاوه بر ارسال انتشارات فنی و علمی به دفاتر، با اعزام کارشناسان و استادان تراز اول جهانی و بین‌المللی، سمینارهای متعددی نیز برای کارهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در مناطق انجام گرفت (۶).

۱۰- طرح تهیه قوانین و مقررات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای

این طرح به منظور بررسی مسائل قانونی فعالیت‌های اجرایی و تهیه مقررات و پیشنهادها مناسب برای تفسیر قوانین جاری، از قبیل بررسی قانون بودجه، مالیات‌ها، مقررات تفویض اختیارات و نظایر اینها به اجرا درآمد.

۱۱- طرح‌های عمران و رفاه عشایر، خوش‌نشینان روستایی و حاشیه‌نشینان شهری

این سه طرح عمرانی، بعد از مطالعات و برنامه‌ریزی در چارچوب برنامه عمرانی چهارم، برای بهبود وضع زندگی اقتصادی - اجتماعی عشایر، خوش‌نشینان روستایی و حاشیه‌نشینان شهری با مشارکت خود مردم طراحی شد و به اجرا درآمد.

این طرح‌های عمرانی چند منظوره بودند؛ یعنی هم به خدمات اجتماعی (آموزش و پرورش، بهداشت عمومی و بهزیستی) و هم به جنبه‌های اقتصادی و اشتغال و هم تولید و درآمد و نظایر اینها توجه داشتند. در طول برنامه، چند طرح عمران و رفاه عشایر در کرمان، کرمانشاه و شیراز اجرا شد و در مورد حاشیه‌نشینان شهری در تهران نیز یک طرح به اجرا درآمد.



۱۲- طرح سازمان‌های توسعه استان‌های محروم

به منظور ایجاد هماهنگی در اجرای طرح‌های عمرانی و جذب مدیریت و نیروی انسانی متخصص و کارآموزی نظام اجرایی، طرح سازمان‌های توسعه برای استان‌های بلوچستان، کردستان و هرمزگان تهیه و پیاده شد.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه ششم عمرانی

مقدمات اولیه برنامه‌ریزی ششم در زمینه عمران منطقه‌ای، بر اساس تجارب برنامه‌های قبلی، و نیازها و ضرورت‌های توسعه کشور در چارچوب نظامی غیر متمرکز و به هم پیوسته، طرح‌ریزی شد. به طور کلی در سطح کلان، برنامه‌ریزی‌های کلان اقتصادی -

اجتماعی و آمایشی (امایش سرزمین) نظام یافت و در سطح بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، تولیدی و زیربنایی، با مشارکت دانشگاه‌ها، وزارت‌خانه‌ها و صاحب‌نظران سازمان یافت و در سطح استان‌های کشور، کمیته‌های برنامه‌ریزی استانی با شرکت مقامات محلی، صاحب‌نظران منطقه و استادان محلی به وجود آمد. دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز به عنوان دبیرخانه برنامه‌ریزی مناطق، نقش ارتباطی بین بخش‌ها و مناطق را بر عهده گرفت.

هدف‌های اولیه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه ششم حول و حوش مسائل زیر طراحی شد:

۱- کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای (در سطوح درآمد و مصرف)، ایجاد و توزیع امکانات و فرصت‌های عمرانی،

۲- به حداکثر رساندن استعدادهای عمرانی مناطق،

۳- توزیع عادلانه خدمات اجتماعی،

۴- تعدیل سازمان‌های اداری و عمرانی و تقویت جنبه‌های ستادی و فنی و برنامه‌ریزی واحدها و سازمان‌های دولتی،

۵- تأمین مشارکت مردم محلی در فراگرد تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های توسعه و سرمایه‌گذاری‌ها،

۶- تمرکززدایی در سطح استان و واگذاری اختیارات به سازمان‌های شهرستانی و محلی،

۷- انطباق و سازگاری طرح‌های عمرانی با ویژگی‌های محلی.

با توجه به ساختار برنامه ششم، در سطوح کلان و بخشی و ساماندهی نظام برنامه‌ریزی استانی و کارهای اولیه‌ای که برای تهیه این برنامه انجام گرفت، در واقع برنامه عمرانی - منطقه‌ای در برنامه ششم به سوی تهیه و تنظیم برنامه‌های بخشی - منطقه‌ای پیش می‌رفته.

نتیجه‌گیری

به طور کلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در چارچوب پنج برنامه عمرانی و مقدمات تهیه برنامه ششم، از سطح طرح‌ریزی عمران ناحیه‌ای (قطب‌های توسعه و عمران کشاورزی و صنعتی) به سوی برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای تحول یافته است. به رغم همه مشکلات و چالش‌های ساختاری که فرازروی برنامه‌ریزی منطقه‌ای بوده، از یک سو دستاوردهای مثبت و از سوی دیگر نقاط ضعف و نارسایی‌هایی داشته است که نگاه به آنها می‌تواند درسی برای کارهای آینده باشد.

به طور کلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره با چند چالش بزرگ در ایران روبه‌رو بوده است:

۱- ساختار متمرکزگرای دولتی و وجود بوروکراسی ناکارآمد و حجیم،

۲- رویکرد قوی برنامه‌ریزی بخشی در سازمان برنامه و حمایت هم‌جانبه مدیریت کلان سیاسی و اداری کشور از این رویکرد،

۳- نابرابری شدید مراکز و مناطق از لحاظ اقتصادی - اجتماعی و قدرت اجرایی،

۴- ضعف شدید سازمان‌های منطقه‌ای از لحاظ نیروی انسانی متخصص، مدیریت حرفه‌ای، تجهیزات و تسهیلات و بازوهای فنی (مهندسان مشاور و بیمانکاران)،

۵- محرومیت شدید بعضی از مناطق و عدم امکان بسیج نیروهای محلی برای توسعه،

۶- فقدان قوانین و مقررات اداری، مالی و بودجه‌ای مناسب با توسعه فعالیت‌های عمرانی در مناطق و اجرای سیاست عدم تمرکز در بخش دولتی،

۷- وابستگی شدید منابع مالی برنامه به درآمد نفت (درآمد مرکزی) و عدم تلاش در تجهیز منابع مالی محلی و جذب سرمایه‌های مردم در امور عمرانی منطقه‌ای.

طرح ساماندهی امور عمرانی استان‌های همجوار عمدتاً در جهت بهبود نظام

مدیریت و تصمیم‌گیری امور عمرانی مناطق بود

طرح تهیه قوانین و مقررات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای به منظور

بررسی مسائل قانونی فعالیت‌های اجرایی و تهیه مقررات و پیشنهادهای مناسب

به اجرا درآمد

بر رویه‌ها

۱- توسعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور - سازمان برنامه،

۱۳۳۷، ص ۳.

۲- گزارش اجزای برنامه هفتم - سومین برنامه،

۱۳۴۳، ص ۱۶.

۳- همان، ص ۱۸.

۴- همان، ص ۱۹.

۵- اصول و مفاد اساسی برنامه‌های چهارم کشور - سازمان برنامه

و بودجه، ص ۳۱.

۶- در برنامه پنجم عمرانی کشور، سازمان برنامه، صفحه

۱۹.

۷- گزارش هیات‌های برنامه‌ریزی محلی در ایران، مملکت‌آورد

استان داد دفتر مطالعات ناحیه‌ای، سازمان برنامه و بودجه.

۸- گزارش شده‌ها از وضع موجود استان‌ها در مطالعات و

برنامه‌ریزی منطقه‌ای، معاونت برنامه‌ریزی - سازمان برنامه و

بودجه.

۹- گزارش نهایی برنامه استان‌ها در برنامه ششم، معاونت

برنامه‌ریزی، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.

۱۰- ایجاد، توسعه، حفاظت و عمران، ص ۴۷۶.

۱۱- جهت‌های اصلی برنامه‌ها در شکل از صنعت - نصیبان خبری و

گزارش در رشته‌های علمی، مهندسی، اقتصادی، مالی و

انسانی بود.

۱۲- در برنامه پنجم عمرانی کشور، سازمان برنامه، صفحه

۱۱۹.

۱۳- این طرح آموزشی از موفق‌ترین طرح‌های آموزش ضمن

خدمت از کادری محلی بوده است.

۱۴- طرح منطقه‌ای و ساماندهی مسئولیت‌های منطقه‌ای در دفتر

فعلی‌های این طرح بوده است.

چکیده

از آغاز اندیشه عمران ناحیه‌ای در برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی، و سپس تهیه طرح‌های منطقه‌ای، در کشور ما چند دهه می‌گذرد. در طی این مدت برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران همواره به عنوان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر مطرح بوده و به تناسب شرایط و نیازهای ملی و منطقه‌ای، سطح، نوع تأکید و جهت‌گیری‌های آن متفاوت بوده است. در عین حال اگر از توفیق نسبی آن در مقاطعی از زمان و یا برخی طرح‌های تهیه شده بگذریم، این سطح از برنامه‌ریزی در ایران همواره در معرض چالش‌های بنیادین در عرصه نظری (جایگاه مفهومی، اهداف و رویکردها)، تجربی (آموزش و پژوهش، روش‌ها و الگوهای کاربردی) و اجرایی (نظام تهیه، نظارت و اجرا) قرار داشته است. آنچه در این میان کمتر مورد توجه قرار گرفته، و در عین حال حکم حلقه مفقوده نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای را داشته است، «نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای» است که به نظر می‌رسد فقدان آن مهم‌ترین عامل در عدم اجرای بسیاری از پیشنهادها و طرح‌های منطقه‌ای در طی سه دهه گذشته بوده است. این عامل موجب ناتوانی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در تأثیرگذاری جدی بر سامان بخشی و اداره توسعه فضایی - کالبدی سرزمین شده و توسعه‌های خودبه‌خودی و بی‌برنامه را در عرصه اسکان و فعالیت در پهنه سرزمین، مجال رشد و نمو داده است.

این مقاله در صدد است تا پس از مروری کوتاه بر ضرورت‌ها، جهت‌گیری‌ها و گرایش‌های دو دهه گذشته برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، اساسی‌ترین چالش‌های آن را در عرصه‌های مفهومی، تجربی و اجرایی، و سپس چالش بنیادین در عرصه مدیریت توسعه منطقه‌ای به بحث نهد. در پایان نیز نوعی نظام سه سطحی مدیریت منطقه‌ای به عنوان پیشنهاد اولیه مطرح شده است.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در

ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰)؛

ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها

محمد شبلی
دکتر در شهرسازی



الف) ضرورت‌ها، روندها و گرایش‌ها

نگارنده پیش از این در مقاله‌ای، ضرورت‌ها و جهت‌گیری‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران را در دهه اول پس از انقلاب (۱۳۶۰) مورد بحث قرار داده، که رتوس آن به قرار زیر است:

۱) دستیابی به شناخت بهتر، عینی‌تر و ملموس‌تر از مناطق، با توجه به وسعت سرزمین و تنوع اقلیمی، طبیعی، قومی و فرهنگی آن و نیز انعطاف‌پذیر کردن برنامه‌های محلی - آمایشی در برخورد با شرایط و بسترهای منطقه‌ای.

۲) بسترسازی کاهش شکاف توسعه بین مناطق و ایجاد تعادل نسبی در توسعه منطقه‌ای و توجه ویژه به مناطق بازمانده از توسعه (از یاد رفته) از طریق طرح‌های خاص منطقه‌ای.

۳) زمینه‌سازی بازسازی همه‌جانبه و فراگیر نقاط و مناطق جنگ زده کشور، ایجاد هم‌پیوندی مجدد بین آنها و سایر مناطق کشور، و بازسازی یا تعریف مجدد نقش و عملکرد آنها در نظم جدید پس از جنگ تحمیلی.

۴) پهنه‌بندی مناطق مختلف کشور به لحاظ سانحه‌خیزی و بازتوزیع تدریجی جمعیت و فعالیت با توجه به عامل سانحه‌خیزی، تنوین ضوابط استقرار و تدارک نظام امدادسانی منطقه‌ای.

۵) کنترل و هدایت نظام شهری و روستایی و کنترل رشد بی‌رویه و تنظیم رشد فیزیکی شهرها.

۶) تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و بسترسازی توزیع سلسله‌مراتبی خدمات و زیرساخت‌ها در پهنه سرزمین (۱).

در زمان حاضر اگر چه برخی از ضرورت‌های پیش گفته به قوت خود باقی است، اما ضرورت‌ها و جهت‌گیری‌های تازه‌ای در دهه دوم (۱۳۷۰) باعث تعیین سمت و سوی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران شده است. در پاسخ به این ضرورت‌ها نیز طرح‌ها و برنامه‌های متعددی تهیه شده که مهم‌ترین آنها در جدول شماره ۱ خلاصه شده است:

ملاحظه روندها و گرایش‌های مذکور، به عنوان مهم‌ترین جریان کار برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، بیانگر آن است که:

۱) توجه و اهتمام به تهیه طرح‌های منطقه‌ای در طول دو دهه گذشته مرتباً بیشتر شده و به ویژه در دهه اخیر روندی کاملاً افزایشی داشته است.

۲) درحین توجه به سطوح کلان برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سطوح میانی (استانی، ناحیه‌ای، شهرستانی) آماج بیشترین طرح‌های منطقه‌ای بوده و سطوح خرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سال‌های اخیر (نیمه دوم دهه ۱۳۷۰) بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. در این زمینه تغییر مشهودی در جهت‌گیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سطوح آمایشی و بین منطقه‌ای به سطوح درون منطقه‌ای، ناحیه‌ای و خرد منطقه‌ای وجود دارد که حاکی از نیازهای مشخص‌تر و اجرایی‌تر به این سطح در دوره اخیر است.

۳) توجه به حوزه‌های روستایی در دهه اخیر بیشتر شده و طرح‌های ساماندهی مناطق روستایی و تنظیم الگوی سطح‌بندی خدماتی - جمعیتی آنها بیش از گذشته مورد نظر قرار گرفته است.

۴) در دهه اخیر توجه بیشتر به ایجاد ساختاری، فضایی و کالبدی و نیز نوعی جایجایی در اولویت اهداف و رویکردهای برنامه‌های منطقه‌ای مشهود بوده و به دنبال بحران درآمد نفت، توجه به پتانسیل‌یابی و شناخت ظرفیت‌های توسعه مناطق بیشتر شده است.

۵) حرکت موازی دستگاه‌ها و نهاد‌های مسئول تهیه طرح‌های منطقه‌ای در دهه اخیر فزونی گرفته، که این

سطح برنامه	ضرورت‌ها و اهداف	طرح‌های تهیه‌شده	دستگاه مسئول تهیه
کلان	اساسی، نحوه استقرار جسمیت و فعالیت و پدیده‌سازی نظام اسکان و فعالیت و خدمات و منابع و تنظیم استراتژی بلند مدت توسعه شهری - انحصاری سرزمین ایران	طرح اساسی سرزمین جمهوری اسلامی ایران	سازمان برنامه و بودجه
کلان	پست‌سازی مدیریت حرفه‌ای، پیش‌گیری از آثار سوء کالبدی، موانع طبیعی، حفاظت محیط زیست و ارائه آثار باستانی، پهنه‌سازی نظام اسکان شهری و روستایی	طرح کالبدی راس	وزارت مسکن و شهرسازی
کلان	تشخیص و بهره‌وری پتانسیل‌های منطقه‌ای	طرح مناطق آزاد تجاری - صنعتی، نامه طرح توسعه محور شرق و ...	سازمان برنامه و بودجه و سازمان آزاد
کلان	تشخیص و بهره‌وری پتانسیل‌های منطقه‌ای	طرح جامع توسعه گردشگری	سازمان ایرانگردی و جهانگردی
میانه	تشخیص اثرات مناسب پیرامون توسعه شهری و نظام شبکه شهری و روستایی کشور	طرح کالبدی منطقه‌ای	وزارت مسکن و شهرسازی
میانه	تفویض خطوط کلان توسعه و طرح ساختار کالبدی توسعه ناحیه / شهرستان	طرح توسعه و عمران شهرستان / ناحیه	وزارت مسکن و شهرسازی
میانه	تدوین راهبردها و راهکارهای توسعه و عمران استان‌ها	طرح توسعه استان / مسائلی استراتژی اقتصادی استان	سازمان برنامه و بودجه
میانه	تدوین نظام خدمات رسانی و استقرار پدیده نظام روستایی در پهنه سرزمین	طرح ساماندهی مناطق روستایی کشور (مشارکتی) شهرستانی و بخشی	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
میانه	تشخیص و بهره‌وری ظرفیت‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی استان‌ها و معرفی و هماهنگ‌سازی طرح‌ها و پروژه‌های اجرایی مرتبط	برنامه توسعه استان	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و استانداری‌ها
عرد	تعمیر کاربری زمین، کنترل و نظارت بر توسعه کالبدی و ساختار کالبدی منطقه کلان شهری	طرح منطقه شهری و منطقه شهری	وزارت مسکن و شهرسازی
عرد	نظارت بر ساخت و ساز و فعالیت‌های عمرانی در حومه / منطقه استیلاهای شهرها و کنترل توسعه کالبدی در محدوده بافتل شهرها	طرح جامع حریم شهرها	وزارت راه و ترابری / استانداری‌ها

این برنامه‌ها نیز مطرح شده است و اکنون بر اساس مقدماتی با اثر می‌کند.

خود حاکمی از تشدید نیاز به تهیه این طرح‌ها، و در عین حال تشدید رقابت سنتی بین دو دستگاه عمده مؤثر در برنامه‌ریزی و عمران منطقه‌ای (وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و نیز وزارت کشور و سپس نهادهای شکل گرفته پس از انقلاب - چون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان جهاد سازندگی - است.

ب) چالش‌های بنیادین

به رغم آنکه در طول دو دهه اخیر گرایش به برنامه‌ریزی منطقه‌ای بیشتر شده و کمیت و حتی کیفیت طرح‌های منطقه‌ای در ایران بهبود درخور توجهی داشته و نیز اهداف و رویکردها مشخص‌تر و اجرایی‌تر شده است، اما این سطح از برنامه‌ریزی در ایران دچار چالش‌های بنیادین است که بی‌توجهی به آنها موجب ناکارآمدی یا حداقل عدم تأثیر جدی طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای بر اجرا یعنی شکل‌دهی و سامان بخشی ساختار فضایی در سطوح ملی و منطقه‌ای می‌شود. در زیر برخی از این چالش‌ها به اختصار مورد بحث قرار می‌گیرد:

ب-۱) چالش‌های مفهومی

به نظر می‌رسد قبل از هر چیز چالش مفهومی و معنایی بر سر تعریف، اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران موجب سردرگمی‌ها و حرکات آزمون - خطایی و رفت و برگشتی در این زمینه شده است. لازم به ذکر است که این چالش از سال‌ها پیش نیز مورد توجه صاحب‌نظران علوم منطقه‌ای بوده است و بخشی از آن نیز به عایت این سطح از برنامه‌ریزی و مدیریت ارتباط دارد. جان گلاسن در کتاب معروف خود به نام «مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای» اینها را موجود در این زمینه را معلول چند علت می‌داند: نخست اینکه نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی به درستی روشن نیست؛ دیگر آنکه توافقی‌های همگانی در مورد اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای وجود ندارد؛ و سرخی علی دیگر او همچنین اشاره می‌کند که در زمینه تعریف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز اختلاف نظر اساسی وجود دارد و سپس این سؤال را طرح می‌کند که: آیا برنامه‌ریزی منطقه‌ای نوعی گسترش معماری در سطح است یا اساسی برای توسعه؟ (۲)

این سؤال بنیادین (جایگاه مفهومی) به هنگام طرح مجدد ضرورت طرح‌ریزی کالبدی سرزمین ایران در

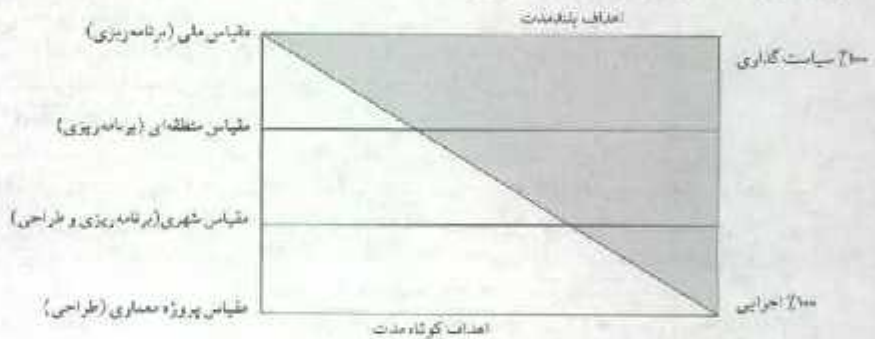
کنفرانس بین‌المللی طرح‌ریزی کالبدی (ملی و منطقه‌ای) اصفهان در اولین سال‌های دهه ۱۳۷۰، موضوع چند مقاله ارائه شده در کنفرانس بوده است:

زهرا عیدی دانش‌پور در این کنفرانس طرح مقاله‌ای، عنوان برنامه‌ریزی کالبدی در سطوح ملی و منطقه‌ای را از بعد محتوا و زمینه به نقد کشیده و برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای را در سطوح میان و درون منطقه‌ای تعریف و تشریح کرده است. (۳) حسین بحرینی نیز در مقاله «مفهوم و مشخصات طرح‌ریزی کالبدی»، ضمن نقد و نفی اصطلاح طرح‌ریزی کالبدی، اساساً آن را قابل اطلاق به سطح ملی و منطقه‌ای نمی‌داند (۴)، او در نمودار زیر ارتباط سطوح و نیز اهداف برنامه‌ریزی و طراحی را در مقیاس‌های مختلف نشان داده است.

حلقه مفقوده نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای «نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای» است که فقدان آن موجب ناتوانی نظام برنامه‌ریزی در تأثیرگذاری جدی بر سامان بخشی و اداره سرزمین شده و توسعه‌های خودبه‌خودی را رشد و نمو داده است.

تغییر مشهودی در جهت‌گیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سطوح آمایشی و بین منطقه‌ای به سطوح درون منطقه‌ای، ناحیه‌ای و خرد منطقه‌ای وجود دارد که حاکی از نیازهای مشخص‌تر و اجرایی‌تر به این سطح در دوره اخیر است

نمودار شماره ۱: مقیاس‌های طراحی و برنامه‌ریزی



او همچنین مشخصات و سطوح برنامه‌ریزی را به شرح زیر خلاصه کرده است (۵):

جدول شماره ۴: سطوح برنامه‌ریزی به تفکیک هدف، نوع نگرش و افق زمانی برنامه

مشخصات سطح	هدف غالب	نوع نگرش	زمان (افق برنامه)
ملی	اقتصادی-اجتماعی	کلان و پختنسی	بلند مدت
بین منطقه‌ای	اقتصادی-فضایی	کلان و فکالی	بلند مدت
خروج منطقه‌ای	فضایی-کالبدی	میان و خرد	میان مدت
محلی	کالبدی و فیزیکی	خرد و مشخص	کوتاه مدت

بی‌آنکه بخواهیم وارد مباحث و چالش‌های نظری در جایگاه مفهومی برنامه‌ریزی منطقه‌ای شویم، جمع‌بندی از روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که به دلیل حاکمیت بیش معمارانه‌ای که برنامه‌ریزی منطقه‌ای را نوعی مداوم معماری در سطح تلقی می‌کند و با نگرشی که آن را صرفاً سیاستی برای توسعه اقتصادی یا گسترش عدالت اجتماعی می‌داند، عملاً فضای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به تبعیت از

به دلیل فقدان یا تعطیلی نهادهای آموزش و پژوهش در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و کمبود جدی افراد متخصص در این عرصه، عملاً شیوه‌ها و روش‌هایی سنتی و با کلیشه‌ای و شکل‌گرا مورد استفاده قرار گرفته است.

ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل‌گیری حرکات موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای شده است.

این دو گرایش از تشخیص نیازها و اولویت‌های واقعی سطوح مختلف منطقه‌ای بازمانده و همین امر منجر به بروز ابهام و آشفتگی در شرح خدمات تهیه طرح‌های منطقه‌ای و تعیین اهداف آنها شده است. ابهام در شرح خدمات و نیز تعیین اهداف و اولویت‌های طرح‌های منطقه‌ای، عملاً نتایج و محصولات نهایی آنها را دچار تردیدهای جدی کرده و کاربرد آنها را در پاسخگویی نیازهای منطقه و خواست‌های اجرایی مسئولان و مدیران اجرایی محدودش ساخته است.

به نظر می‌رسد حاکمیت هر یک از این دو نگرش در دستگاه‌های متعددی تهیه طرح‌های منطقه‌ای عملاً موجب کاهش ارتباط عمودی و افقی بسیاری از طرح‌های منطقه‌ای نیز شده است.

ب- ۲) چالش‌های روش شناختی

علاوه بر مشکلات روش شناختی عام و بنیادی برنامه‌ریزی منطقه‌ای که در متون پایه و کلاسیک مورد بحث قرار گرفته است (۶)، در ایران، به دلایل پیش گفته و نیز به دلیل فقدان یا تعطیلی نهادهای آموزش و پژوهش در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و کمبود جدی افراد متخصص در این عرصه، عملاً شیوه‌ها و روش‌هایی سنتی و با کلیشه‌ای و شکل‌گرا مورد استفاده قرار گرفته است. در تحلیل نهایی نیز نظر کارشناسی و یا سلیقه و ذوق طراح و برنامه‌ریز بیش از نتایج کاربردی الگوها و روش‌های تحلیل کاربرد عینی و عملی پیدا کرده است. این چالش بنیادی عملاً در فقدان نظام جامع اطلاعاتی و بانک‌های اطلاعات منطقه‌ای موجب کاهش رویایی و پایایی نتایج و محصور شدن نهایی طرح‌های منطقه‌ای شده و قابلیت اجرای آنها را دشوار ساخته است. بی‌توجهی به خواست‌ها و دیدگاه‌های مردم و مسئولان منطقه و فقدان ساز و کار بازخورد و مرور برنامه و نیز نگرش محصول‌گرا به جای فرایند‌گرا از مشکلات اساسی روش‌های موجود است.

ب- ۳) چالش‌های اجرایی

ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم‌کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل‌گیری حرکات موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای شده است، به نحوی که گاه با اهدافی ناسازگار و با صرف هزینه و نیروی فراوان، دو یا چند دستگاه - بدون ارتباط یا یکدیگر و بی‌توجه به نتایج طرح‌های تهیه شده یا در دست تهیه - طرح‌های منطقه‌ای واحدی تهیه کرده و هر یک به نتایج دلخواه خود رسیده‌اند.

این طرح‌ها در عمل نیز منطبق بر یکدیگر نیستند و نهایتاً در اجرا نیز دچار تناقض خواهند شد. در موارد متعددی دوباره کاری و چندباره کاری در طرح‌های منطقه‌ای سطوح میانی و پایینی رخ داده که اغلب نیز نتایج حاصل به نقض و نفی یکدیگر انجامیده است. به نظر می‌رسد توجه صرف به منافع بخشی و دستگاهی عمده‌ترین عامل تشدید این چالش در دهه گذشته بوده است.

از طرف دیگر عدم ارتباط مناسب - و گاه حتی تضاد با تناقض - برنامه‌های بخشی (برنامه‌های اقتصادی) یا طرح‌های توسعه فضایی (آمایشی و منافع‌های) به خودی خود با توجه به حاکمیت نگرش بخشی در نظام برنامه‌ریزی کشور موجب اجرایی نبودن بسیاری از پیشنهادها و طرح‌های آمایشی و منطقه‌ای شده است. این پندان معناست که، در حالی که طرح‌های منطقه‌ای به دنبال ایجاد فرم و شکل فضایی مناسب و ساختار بخشی

مهم‌ترین عامل عدم اجرای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران «فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای» و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای است.

به منظور هدایت توسعه‌های خلق‌الساعه و اجرای پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای و نظارت بر آنها، مدیریت توسعه منطقه‌ای را می‌توان حداقل در سه سطح تعریف کرد و تشکیل داد:

- (۱) سطح آمایشی و ملی
- (۲) سطح میان منطقه‌ای
- (۳) سطح درون / خرد منطقه‌ای

(کالبدی) منطقه هستند، دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی منطقه پیشنهادهای آنها را - اگر در چارچوب برنامه‌های بخشی و اعتبارات تخصص یافته خود ندانند - نادیده می‌انگارند و به آنها وقعی نمی‌نهند. در چنین وضعیتی بسیاری از پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای محمل اجرایی نمی‌یابند و الزامی را نیز بر نمی‌انگیزند!

ج) چالش بنیادین: نظام مدیریتی و اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران

قبل از ورود به بحث مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران، اشاره‌ای مختصر به اهمیت ویژگی‌ها و مشخصات برنامه‌ریزی منطقه‌ای مفید خواهد بود. با توجه به مجموع مباحث مذکور، اهم مشخصات برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران از بعد اجرا به قرار زیر است:

- کارفرما و تصمیم‌گیر: دولت
- نحوه برخورد: توجه به نتیجه و محصول قطعی (طرح) و عدم تأکید بر فرایند و انطباق پذیری طرح بر

شرایط

- میزان کنترل و نظارت: بسیار محدود، غیرمستقیم، نسبی و ناتمام
- اجرا: بسیار دشوار، کند، ناموفق
- ابزار اجرا: ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب
- ضمانت اجرایی: وجود ندارد
- گروه‌های ذی‌نفع: فراوان، نامشخص و متغیر
- میزان نفوذ و تأثیر: بسیار زیاد

مرور خصوصیات بر شمرده شده، به نتایج زیر منجر می‌شود:

(۱) بسا توجه به اینکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های عمرانی منطقه به دست بخش خصوصی و مردم صورت می‌گیرد، عدم حضور و مداخله آنان در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای منطقه عملاً نتایج اجرایی آن را در معرض تردید قرار می‌دهد و مهم‌ترین محمل اجرایی طرح را از دسترس خارج می‌سازد.

(۲) از سوی دیگر برخورد صرف مبتنی بر محصول و نتیجه (قطعی و یک بار برای همیشه) منجر به عدم شناخت کافی از مجموعه نیروهای عمل‌کننده در منطقه و تشخیص برآیندهای تأثیرات آنها از یک سو، و عدم امکان اصلاح و ترمیم برنامه طرح از سوی دیگر می‌شود. این خود عملاً منجر به انعطاف‌ناپذیری طرح و عدم توانایی انطباق و سازگاری آن با شرایط آتی منطقه می‌گردد و اجرای طرح را با مشکلات بنیادی مواجه می‌سازد.

(۳) به دلیل فقدان ضمانت اجرا، و اتکالی صرف طرح‌های منطقه‌ای ایران به ضوابط و مقررات (سلبی و ایجابی) - که اساساً می‌تواند در تضاد با بنیادهای حقوق اساسی و مدنی نیز قرار گیرد - از یک سو، و نیز تعدد و تنوع و گونه‌گونی گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ از سوی دیگر، عملاً میزان کنترل و نظارت بسیار محدود و ناتمام بوده و اجرای طرح نیز با دشواری فراوان، سرعت کم و در نهایت عدم توفیق مواجه بوده است.

از خصوصیات پایه‌ای مذکور که بگذریم، مهم‌ترین عامل عدم اجرا و یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران به گمان ما «فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای» و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای است.



در زمان حاضر طرح‌های کلان منطقه‌ای (اسایشی، ملی و سرزمینی) پس از تهیه و تصویب عملاً در اختیار دستگاه تهیه کننده (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، و مانند اینها) گذاشته می‌شوند و تنها بر حسب موارد خاص، مورد استناد طرح‌های پایین دست قرار می‌گیرند. این طرح‌ها تأثیر چندانی بر برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی، یا بودجه‌های اختصاص یافته به بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، زیربنایی و نظایر اینها ندارند و از نظر بخش خصوصی و مردمی نیز تأثیر اجرایی‌شان چندان جدی نیست. طرح‌های منطقه‌ای سطوح میانی (ناحیه‌ای، شهرستانی و...) نیز در زمان حاضر پس از تصویب یا تأیید نهایی به سازمان‌های مسکن و شهرسازی، فرمانداری‌ها و استانداری‌های مسئول و ذی‌ربط ابلاغ می‌شوند. این در حالی است که پیشنهادهای این طرح‌ها نوعاً بین بخش و بین دستگاهی است و در اجرا از سوی بخش یا دستگاه اجرایی خاص دچار مشکل می‌گردند و در نتیجه آنها نیز تأثیر در خور توجهی بر امور اجرایی دستگاه‌های استانی / شهرستانی ندارند. آنها عملاً در قالب بودجه تخصیص یافته سالانه یا برنامه پنج‌ساله (بخشی) اولویت‌های خود را تعریف و مطابق آن عمل می‌کنند. در چنین وضعیتی بسیاری از پیشنهاد‌های طرح‌های منطقه‌ای فاقد محمل و بستر اجرایی مناسب خواهند بود. و از اثرگذاری بر جریان فعالیت بخش خصوصی و مردمی نیز باز خواهند ماند.

و اما در سطوح پایینی برنامه‌ریزی منطقه‌ای (خرده)، اگرچه تاکنون هیچ‌یک از این طرح‌ها به تصویب نرسیده و ملاحظات عمل قرار نگرفته است، به نظر می‌رسد که آنها نیز تأثیرات از تعریف و تشخیص نظام مدیریت منطقه کلان شهری در بزرگ شهرها و مدیریت منطقه‌ای در شهرهای میانی و همچنین مناطق ویژه (همچون کالاردشت، گواستات و جزاینها) تأثیر اجرایی چندان مطلوبی نخواهند داشت. اما از سویی با توجه به سطح و محدوده کوچک‌تر و نتایج اجرایی‌تر آنها، انتظار می‌رود نتایج و پیشنهادهای آنها قابلیت اجرایی بیشتری داشته باشند.

د) پیشنهاد اولیه برای تشکیل نظام سد سطحی مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران

با توجه به مسائل اشاره شده (فقدان نظام مدیریتی، سازمان و تشکیلات متناسب با توسعه منطقه‌ای) و نیز سرعت و شتاب توسعه در بخش‌هایی از سرزمین (همچون منطقه پارس جنوبی استان بوشهر، بوم در استان

کسرها و برخی دیگر، تعریف و تشکیل سازمانها و نهادهای خاص توسعه منطقه‌ای با ماهیت و محتوای بین بخشی و عملکرد بین دستگاهی و فراتر از مرزهای تقسیمات کشوری ضرورت پیدا می‌کند. به منظور هدایت توسعه‌های خلق‌الساعه و اجرای پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای و نظارت بر آنها، مدیریت توسعه منطقه‌ای را می‌توان حداقل در سه سطح تعریف کرد و تشکیل داد:

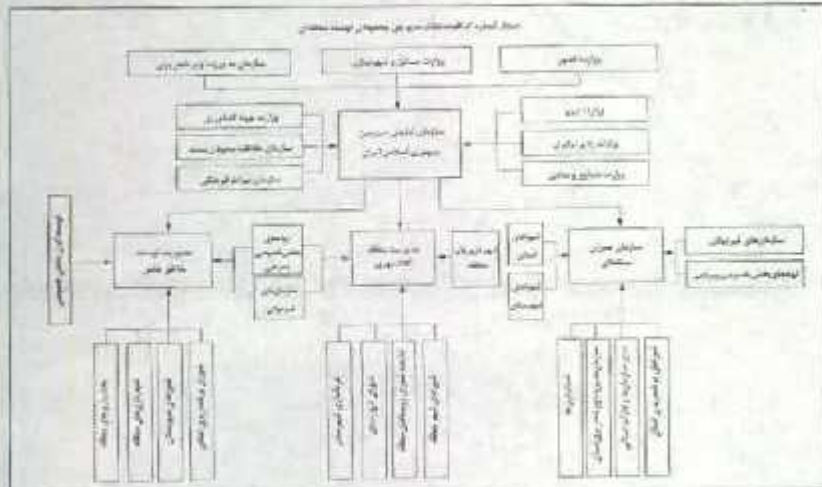
۱) سطح آمایشی و ملی: به نظر می‌رسد در این سطح برای تهیه و اجرای طرح‌های منطقه‌ای کلان و آمایشی تشکیل نهادی چون «سازمان آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران» که در برگیرنده مجموعه‌ای است از برخی دوایر مستقر در وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت کشور و امثال آن، که در مقدمات برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز پیش‌بینی شده بود، می‌تواند فارغ از مشغله‌های بخشی نهادهای مذکور، صرفاً به امر خطیر و پیچیده و گسترده آمایشی سرزمین ایران بپردازد و مسیر اجرای آن را چه در برنامه‌های پنج ساله عمرانی و سایر برنامه‌های بخشی و چه در تعیین چارچوب و خط‌مشی اساسی برای طرح‌های پایین دست، و نیز هماهنگی بین کلیه دستگاه‌های ملی و منطقه‌ای دنبال و پی‌گیری کند. این سازمان همچنین می‌تواند به عنوان نهاد عالی و فرادست سطوح پایین مدیریت منطقه‌ای نیز عمل کند و ارتباط نزدیکی با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط داشته باشد.

۲) سطح میان منطقه‌ای: برای این سطح که یک یا چند استان را شامل می‌شود، تشکیل «سازمان‌های عمران منطقه‌ای» توصیه می‌گردد؛ بدین معنی که بر مبنای یافته‌های طرح آمایشی و کالبدی ملی، کشور به چند منطقه عمرانی تقسیم می‌گردد و در هر پایتخت منطقه‌ای یک «سازمان عمران منطقه‌ای» تشکیل می‌شود. این سازمان نیز می‌تواند ضمن تجمیع دوایر مرتبط - یا حفظ روابط سازمانی با دستگاه‌های ذی‌ربط - نهادی بین بخشی و بین دستگاهی را شکل دهد و امر نظارت بر اجرای طرح‌های مصوب منطقه‌ای (کلان مناطق، استانی و ناحیه‌ای و نیز کلیه فعالیت‌های عمرانی مؤثر بر توسعه فضایی را برعهده گیرد. این سازمان بایستی با شوراهای استانی و شوراهای برنامه‌ریزی استان‌های ذی‌ربط ارتباط نزدیک و هماهنگی کامل داشته باشد.

۳) سطح درون /خورد منطقه‌ای: این سطح که شامل حوزه‌های باافضل کلان شهرها و شهرهای میانی و مناطق خاص می‌شود، نیاز به «مدیریت منطقه کلان شهری» یا «مدیریت ویژه توسعه منطقه‌ای» خواهد داشت که در همکاری و هماهنگی با شهرداری‌ها /بخشداری‌های منطقه امر نظارت بر ساخت و ساز، تفکیک، کاربری زمین و هر نوع فعالیت عمرانی را برعهده خواهد گرفت. این نهاد مدیریتی همچنین بر نوع و نحوه گسترش شهرها و کانون‌های سکونتی و فعالیت‌ها و حرایم آنها نظارت کامل خواهد داشت و نیز مجری کلیه قوانین، ضوابط و مقررات و مصوبات در سطح تحت پوشش خود خواهد بود.

در دو سطح اخیر، حضور مؤثر نمایندگان سازمان‌های غیردولتی، مردم و بخش خصوصی چشمگیر است و آنها بایستی در هماهنگی با شوراهای برنامه‌ریزی استان و نیز شورای عالی استان‌ها، و شهرستان‌ها و شهرهای حوزه خود (یا لاقلاً نمایندگان برگزیده آنها) عمل کنند. (#) (نمودار شماره ۲).

بدیهی است قبل از تشکیل نظام مدیریت پیشنهادی، تدوین قانون جامع توسعه کالبدی - فضایی سرزمین می‌تواند بسترهای قانونی ضروری را مهیا سازد و زمینه‌های حمایتی لازم را برای اعمال نظارت، کنترل و اجرای پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای در سطوح مختلف، فراهم آورد.



تدوین قانون جامع توسعه کالبدی - فضایی سرزمین می‌تواند بسترهای قانونی ضروری را مهیا سازد و زمینه‌های حمایتی لازم را برای اعمال نظارت، کنترل و اجرای پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای، فراهم آورد

۱) شهسوار، محمدعلی، «توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران»، ضرورت‌ها، مشکلات، طرح‌ها، پیشنهادها، اطلاعات سیاسی - قضایی، شماره ۱۳۳، بهمن ۱۳۷۶.

2) Glasson, John: An Introduction to Regional Planning - Concepts, The org and Practice; Pergamon Oxford, 1974.

۳) فدی، دافنی، «رسم، برنامه‌ریزی کالبدی در سطح ملی و منطقه‌ای»، شماره ۱۲، طرح‌ریزی کلان، توسعه فضایی و نظارت، شماره ۱۳۲، بهمن ۱۳۷۶.

۴) «رسم، برنامه‌ریزی کالبدی در سطح ملی و منطقه‌ای»، شماره ۱۳۲، بهمن ۱۳۷۶.

۵) «رسم، برنامه‌ریزی کالبدی در سطح ملی و منطقه‌ای»، شماره ۱۳۲، بهمن ۱۳۷۶.

6) See: Chadwick, G.P.: A System View of Planning: Toward a Theory of the Urban and Regional Planning Process; Pergamon, Oxford, 1971; and also: J. Aldenoud, R. Morgan, Regional Planning: A Comprehensive View; Leonard Hill Books; Bath, 1974.

۷) «استفاده از بحری، حسین، پیشنهادها و برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی سرزمین، شماره ۱۳۳، بهمن ۱۳۷۶.

۸) «استفاده از بحری، حسین، پیشنهادها و برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی سرزمین، شماره ۱۳۳، بهمن ۱۳۷۶.

بخش ویژه

مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای

شهر و انباشت سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای

ناصر عظیمی
دکتر در جغرافیای شهری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

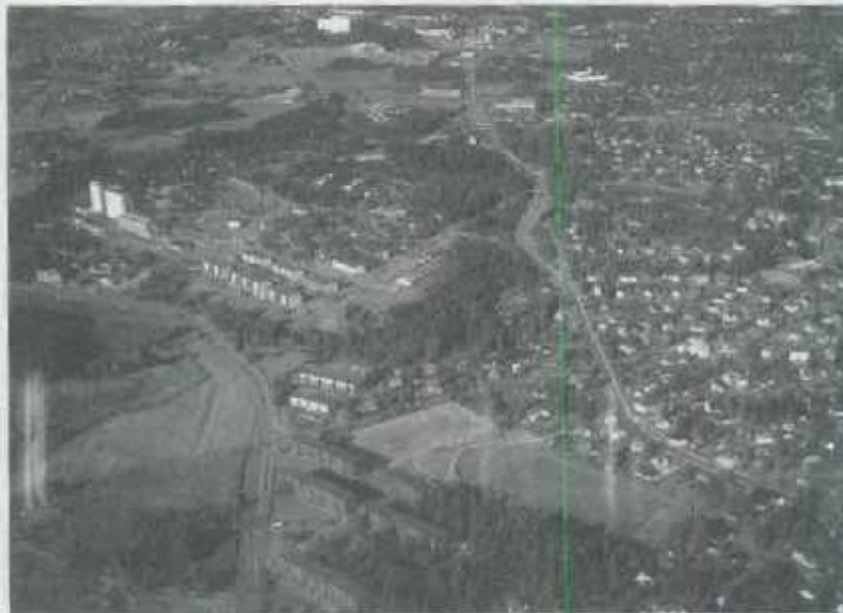
نخستین گام در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تعیین محدوده برنامه‌ریزی یا همان محدوده منطقه است. منطقه به محدوده‌ای از سطح بیرونی کره زمین اطلاق می‌شود که از طریق ویژگی معین و یا دسته‌ای از سنجها به عنوان یک واحد فضایی، متمایز شده باشد (M. Witherick, et al, 1990, P.189). صرف نظر از اینکه مرز محدوده مطالعاتی یا منطقه برنامه‌ریزی با چه ویژگی و یا سنجهای معین شده باشد، در این مقاله با فرض اینکه منطقه‌ای تعیین شده برای برنامه‌ریزی در اختیار داریم، کوشش خواهیم کرد به اجمال ببینیم هدف برنامه‌ریزی منطقه‌ای چیست؟ شهرها در هر منطقه چه جایگاهی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای دارند؛ چه رابطه‌ای بین برنامه‌ریزی منطقه‌ای و انباشت سرمایه وجود دارد؛ و سرانجام نقش مدیریت منطقه‌ای در برنامه‌ریزی منطقه‌ای چیست.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای و هدف آن

هدف کلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، «توسعه منطقه‌ای» در چارچوب «توسعه پایدار» است. اما «توسعه منطقه‌ای» و «توسعه پایدار» مفاهیمی به غایت کلی‌اند که می‌باید نخست مراد از آنها را روشن ساخت. می‌دانیم که واژه توسعه در قدیم، انقلاب صنعتی، سپس پیشرفت و نوسازی و پس از جنگ دوم جهانی نیز رشد و توسعه اقتصادی نامیده شده است (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ۱۷۵). اما در این بررسی هنگامی که از توسعه منطقه‌ای سخن به میان می‌آید، مراد این است که جامعه در کلیت منطقه‌ای خود - یعنی در قلمرو اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - باید به باز تولید گسترده دست یابد. اما باز تولید گسترده (گسترش یابنده) چیست و چگونه روی می‌دهد؟ باز تولید گسترش یابنده فرایندی است که طی آن تولید اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه گسترش می‌یابد. این فرایند نقطه مقابل «باز تولید ساده» است که طی آن تولید اجتماعی تنها برای باز تولید وضع موجود سازمان می‌یابد و قادر به گسترش یافتن از جنبه‌های کمی و کیفی نیست. در واقع باز تولید ساده در جامعه‌ای معین، محصول فرایندی از عملکرد سازمان اجتماعی تولید است که در آن جامعه قادر نیست به مازاد اقتصادی یا پس انداز، و نهایتاً به انباشت سرمایه (Capital Accumulation)، دست یابد پس هنگامی که سازمان اجتماعی تولید قادر به ایجاد شرایطی باشد که در آن انباشت صورت گیرد، امکان سامان‌یابی فرایند باز تولید گسترش یابنده (توسعه) نیز وجود دارد.

واقعیت آن است که هر چند ممکن است برای زمانی کوتاه حتی باز تولید منفی (رشد اقتصادی منفی) وجود داشته باشد لیکن در مجموع همه جوامع کنونی درگیر فرایند باز تولید گسترده‌اند. نکته‌ای که اساسی و پراهمیت می‌تواند بود، نرخ رشد توسعه و به ویژه کیفیت فرایند توسعه و همچنین جغرافیای انباشت این توسعه است. به سخن دیگر، رقابت در عرصه توسعه کنونی - چه در مقیاس بین کشورهای جهان و چه در سطوح پایین‌تر در درون یک کشور و بین مناطق مختلف - دستیابی به میزان نرخ رشد اقتصادی و نرخ باز تولید گسترده و همچنین چگونگی تحقق این نرخ رشد و جغرافیای انباشت است. منظور از چگونگی تحقق نرخ رشد این است که آیا دستیابی به نرخ رشد بالا در یک محدوده فضایی در پی تخریب محیط زیست و منابع طبیعی و براق‌کننده فضاها و گروه‌های جانشین‌های است، یا اینکه توسعه منطقه‌ای ضمن توجه به ظرفیت‌های محیطی و جغرافیایی و توسعه متوازن اجتماعی و فضایی به تداوم و پایداری فرایند توسعه در آینده نیز توجه نشان می‌دهد.

نکته دقیقاً در همین جاست. برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای تحقق چنین فرایندی از توسعه در منطقه به عرصه برنامه‌ریزی وارد شده است. به سخن دیگر، برنامه‌ریزی منطقه‌ای با این هدف به عرصه می‌آید تا باز تولید اجتماعی زندگی تنها تحت فرمان بازار و عقلانیت منتج از آن نباشد. اگر باز تولید اجتماعی زندگی تنها تحت



شهرها از این رو کارگاه‌های تمدن
بشر بوده‌اند و هستند که کانون
انباشت سرمایه‌اند

غیرحاصل بازار و عقلانیت سودپرستانه آن سازمان یابد، ممکن است نرخ رشد اقتصادی در منطقه افزایش یابد؛ اما در همان حال امکان اینکه محیط‌زیست تخریب گردد، توسعه اقتصادی قطبی شود، و (مهم‌تر از آن) بخش‌ها و گروه‌های اجتماعی معینی از قافله توسعه بازمانند و حاشیه‌ای شوند، زیاد است. محصول نهایی چنین توسعه‌ای، به ویژه در جوامع در حال توسعه که نهادهای اجتماعی - سیاسی و سازمان‌های کنترل‌کننده غیردولتی (NGO) ضعیف هستند، توسعه و پایداری آن را دستخوش بحران خواهند کرد. با این حال، منظور به هیچ وجه گرفتن عرصه‌بازی از بازار نیست. نهاد بازار توانایی‌هایی دارد که تقریباً هیچ نهاد دیگری تاکنون نتوانسته است جانشین آن گردد. پس هدف برنامه‌ریزی منطقه‌ای، باز تولید گسترده زندگی اجتماعی در منطقه با اتکا به توسعه پایدار است.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شهر و انباشت سرمایه

اما جایگاه شهر در برنامه‌ریزی منطقه‌ای چیست؟ برای معرفی جایگاه مهم شهر در زندگی اجتماعی انسان لزومی نیست که بگوییم شهر، نه فقط امروز بلکه همیشه اهمیت کانونی در محور توجهی در فرایند تمدن بشر داشته است. تا جایی که «رپورت پارک» - یکی از بنیانگذاران مکتب شکاگو - شهرها را «کارگاه‌های تمدن بشر» نامیده است (به نقل از هاروی، ۱۳۷۶، ۲۰۵). شهرها از این رو کارگاه‌های تمدن بشر بوده‌اند و هستند که کانون انباشت سرمایه‌اند. هنگامی که از انباشت سرمایه سخن به میان می‌آید، منظور مازاد اقتصادی متراکم شده‌ای است که در ساز تولید اجتماعی به کار گرفته شود. مازاد اقتصادی، آن بخش از تولید اجتماعی است که خارج از چرخه مصرف باقی می‌ماند. شهرها در منطقه عموماً جایگاه همین مازاد منطقه‌ای هستند. از منظر جغرافیایی عموماً در سطح هر منطقه جریانی از مازاد اقتصادی به سوی کانون‌های انباشت شهری در حرکت است. شدت این جریان به قدرت کانون‌های شهری بستگی دارد. بدین ترتیب، مازاد اقتصادی به اشکال گوناگون از نواحی تولید شده زهکشی می‌شود و در کانون‌های شهری انباشت می‌گردد.

از این روست که شناخت کارکرد شهرها در منطقه، یا بررسی دقیق همین الگوهای جریان و تمرکز جغرافیایی مازاد در نظام شهری منطقه، و نه شهرهای منفرد، دست یافتنی است. بدون شناخت این الگوها امکان هدایت و کنترل منابع برای دستیابی به توسعه اقتصادی متوازن و پایدار وجود ندارد. به علاوه شناخت این الگوها به شناخت تعاملی که منطقه از طریق نظام شهری با بیرون از خود برقرار می‌کند، یاری می‌رساند. نظام شهری در واقع نظامی است باز که تنها به استخوان‌بندی فیزیکی شهرهای وابسته به یکدیگر در یک منطقه محدود نمی‌شود بلکه شامل جریان‌هایی است که بین شهرهای یک نظام و همچنین بین نظام‌های مختلف وجود دارد. این جریان‌ها شامل جریان جمعیت، سرمایه، عوامل تولید، ایده‌ها، اطلاعات و نوآوری‌هاست (Potter, et al, 1998, P.53). هرگونه تعامل اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی منطقه با بیرون از خود، از طریق نظام شهری منطقه و جریانی که در شبکه جریان‌های آن به وجود می‌آید، صورت می‌گیرد. در ساختارهای سنتی سلسله مراتب نظام شهری در هر منطقه عموماً یک یا چند شهر که از نظر اندازه و قدرت اقتصادی در فرایند تاریخی بر نظام شهری سلطه دارند، رهبری تعامل منطقه با بیرون را به عهده می‌گیرند. اما در سال‌های اخیر، به سبب انقلاب تکنولوژیکی و به ویژه انقلاب در ارتباطات از راه دور، که فشرده‌گی زمان و مکان محصول آن تلقی شده است (هاروی به نقل از کاستلز ۱۳۸۰-۵۰۴)، جامعه‌ای سرپزآورده که کاستلز آن را جامعه شبکه‌ای (Network Society) نامیده است (ن. کد ظهور جامعه شبکه‌ای، کاستلز ۱۳۸۰)، از نظر کاستلز «شبکه مجموعه‌ای از نقاط اتصال یا گره‌های به هم پیوسته است. نقطه اتصال یا گره نقطه‌ای است که در آن یک منحنی خود را قطع می‌کند. اینکه نقطه اتصال چه چیزی است، مشخصاً به نوع شبکه‌های مورد نظر

بستگی دارد» (کاستلز، ۱۳۸۰ - ۵۴۴).

با این حال، هر چند ممکن است انقلاب تکنولوژیکی موجب تحلیل رفتن سلسله مراتب سنتی در نظام شهری گردد (J.R. Short, 1996, P. 64) و لیکن سلسله مراتب در این شبکه‌های ارتباطی به هیچ وجه از بین نمی‌رود، زیرا در جامعه شبکه‌ای نیز تیر و های مسلط بر شبکه شهرها (شبکه به مفهوم کاستلزی آن) همانند تیر و های مسلط بر نظام سلسله مراتبی شهرها وجود خواهد داشت. جایگاه این تیر و های در شبکه در همان «گره»‌ها یا «نقاط اتصال» این شبکه است. تیر و های مسلط بر شبکه، فرمادهای خود را از طریق همین «نقاط اتصال» و «گره»‌ها، بر تمام شبکه اعمال می‌کنند. همچنین، به رغم تغییراتی که در شکل فیزیکی نظام یا شبکه شهرها پدید می‌آید، آنچه تغییر نمی‌کند این است که شهرها به عنوان یکی از «گره»‌های شبکه مذکور، همچنان کانون‌های انباشت سرمایه تلقی می‌شوند، کانون‌هایی که فرایند انباشت نیز در آنها از قاعده سلسله مراتب پیروی می‌کند.

کانون‌های اصلی و مهم در این شبکه، شهرهای جهانی، و مادر شهرهای ملی، منطقه‌ای و محلی‌اند که بر امپراتوری‌های بزرگ و کوچک حوزه نفوذ خود فرماندهی می‌کنند. در واقع در سطوح گوناگون نظام شهری در یک منطقه، سلسله مراتبی از کانون‌های انباشت به چشم می‌خورد که منطبق بر ساخت جغرافیایی طبقات کنترل کننده مازاد است.

دو جغرافیدان مشهور آمریکایی به نام «و.آرمسترانگ» و «تی.حک‌کی» این پرسش اساسی

را طرح کردند که چه مقدار از مازادی که در هر کدام از سطوح سلسله مراتب نظام شهری در یک منطقه یا کشور استخراج می‌شود، در همان سطح باقی می‌ماند؛ و پاسخی که آنها به این پرسش مهم دادند این بود که حفظ و نگهداشت مازاد در هر سطحی از نظام شهری لزوماً به این معنی نیست که مازاد متراکم شده (انباشت سرمایه) در همان سطح سرمایه‌گذاری می‌شود بلکه سرمایه‌گذاران با ارزیابی از فضاهای منطقه‌ای، و حتی بیرون منطقه‌ای، کوشش می‌کنند مبلغ مورد نظر خود را در مکان‌هایی که سود بیشتری نصیب آن می‌شود سرمایه‌گذاری کنند (W. Armstrong & T. McGee, 1985, P. 60).

در واقع از این منظر، شهرها را در توسعه منطقه‌ای می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: شهرهایی که مازاد استخراج شده را در درون و پیرامون خود سرمایه‌گذاری می‌کنند؛ و شهرهایی که به هر دلیل و از جمله به دلیل نرخ ترجیحی سود در مراکز و فضاهای دیگر، آن را به سطوح و فضاهای دیگر برای سرمایه‌گذاری انتقال می‌دهند.

موضوع اساساً این است که مازادی که در هر سطح از نظام شهری در یک منطقه استخراج می‌شود، به دو بخش تقسیم می‌گردد: بخشی از آن در امتداد سلسله مراتب نظام شهری منطقه به سطوح بالاتر زهکشی می‌شود. مراکز زهکشی ممکن است در مادرشهر محلی و منطقه‌ای و یا در مادرشهر ملی - و حتی مادرشهرهای جهانی - قرار داشته باشد. اما بخش دیگری از مازاد در سطح همان نظام شهری رسوب می‌کند. با این حال این بدان معنی نیست که این مازاد متراکم شده در همان سطح شهری در درون شهر و یا حوزه نفوذ پیرامون آن سرمایه‌گذاری گردد.

از همین زاویه بود که هوزلیتس (Hosefitz) شهرها را با طبقه‌بندی ساده‌ای، به شهر مولد و انگلی (Generative & Parasitic) تقسیم کرد. او ایده نظری خود را از بررسی شهرهای معماری به دست آورد. شاخص ارزیابی او برای تمیز شهر مولد از انگلی، این بود که شهر مولد رشد اقتصادی توأحی پیرامون خود را برمی‌انگیزد و جذب می‌کند، در حالی که شهر انگلی چنین نیست. به باور هوزلیتس، اکثر شهرهای معماری در

برنامه‌ریزی منطقه‌ای با این هدف
به عرصه می‌آید تا باز تولید
اجتماعی زندگی تنها تحت فرمان
بازار و عقلانیت منتج از آن نباشد.
با این حال، منظور به هیچ وجه
گرفتن عرصه بازی از بازار نیست

بین شهر و انباشت سرمایه دو گزینه
مغایات ممکن است اتفاق افتد. یا
شهر کل مازاد استخراج شده را به
سطوح بالاتر انتقال می‌دهد، و از این
طریق شهر و پیرامون آن را از انباشت
سرمایه محروم می‌سازد، و یا اینکه
لااقل بخشی از مازاد به دست آمده در
شهر و پیرامون را انباشت می‌کند



ابتدای پیدایش خود انگلی بودند زیرا مازاد اقتصادی را از نواحی بیرون استخراج می کردند و آن را به متروپل ها انتقال می دادند. با این حال او عقیده داشت که این شهرها به تدریج تبدیل به شهر مولد می شوند (Petter et al., 1998, P. 34). پس «یک شهر انگلی بیش از آنکه باز تولید گسترده را - که پیشرفت تمدن را موجب می شود - انجام دهد، درگیر باز تولید ساده است» (هاروی ۱۳۷۶ - ۳۵۱).

بین شهر و انباشت سرمایه نیز دو گزینه متفاوت ممکن است اتفاق افتد. یا شهر کل مازاد استخراج شده را که سنگ بنای انباشت سرمایه است به سطوح بالاتر انتقال می دهد، و از این طریق شهر و بیرون آن را از انباشت سرمایه محروم می سازد، و یا اینکه شهر در نظام سلسله مراتب شهری لاقابل بخشی از مازاد به دست آمده در شهر و بیرون آن را انباشت می کند. بررسی موردی نگارنده در استان گیلان تحت عنوان «تحولات نظام شهری در گیلان»، نشان داد که شهرهای بزرگتر در مقایسه با شهرهای کوچکتر جاذبه بیشتری برای انباشت سرمایه دارند. هر چند شاخص های کمی آماری برای اثبات این فرض در دست نیست اما شواهد غیر آماری و همچنین آمارهایی که به طور غیر مستقیم به این شناخت کمک می کنند، نشان داد هنگامی که چنانی گزینی طبقاتی در شهر (که من آن را «کاست فضایی» نامیده ام) پذیرفته می شود، تمایل به انباشت بیشتر سرمایه در مکان مورد نظر رخ می نماید. در واقع هنگامی که این «کاست های فضایی» در شهر نمایز کالبدی خود را آغاز می کنند، می توان این پدیده را نشانه های از شتاب فرایند انباشت و بازگشت نابیناری فرایند مذکور تلقی کرد.

به سخن دیگر، می توان گفت که با شروع چنین فرایند فضایی در شهر، سرمایه به دنبال ارزیابی های تجربی و نظری مختلف از مکان مورد نظر، به نوعی امنیت دست یافته است. در چنین شرایطی طبقه نخبگان اقتصادی و اجتماعی شهر به پیشوائی شمار فرایند خود، با تمرکز در «کاست فضایی» خود ساخته، ضمن بیان آگاهی طبقاتی خود، کوشش دارند امنیت جمعی خود را در مقابل خطرهایی که همواره ممکن است تهدید کننده باشد، به گونه ای تضمین کنند. از این رو شکل گیری «کاست فضایی» در شهر می تواند به مثابه امنیت و انباشت سریع تر سرمایه، و نیز تضمین کننده جریان کالا، سرمایه، پول و اعتبار بیشتر، و «نتیجه شتاب باز تولید گسترش یافته در شهر و حومه آن باشد» (عظیمی ۱۳۷۹ - ۳۲۷).

چنین فرایندی، رویدادی مهم در توسعه منطقه ای تلقی می شود زیرا بیانگر انباشت سرمایه بومی در منطقه است. رشد سرمایه بومی به توسعه مستقل منطقه ای کمک می کند و قادر است توسعه مستقل را جایگزین توسعه وابسته منطقه ای سازد. منظور از توسعه وابسته، فرایندی است که در آن «انباشت و گسترش سرمایه نمی تواند اجزای ضروری خود را در درون منطقه بیابد» (کار دوسو و فالتو، به نقل از هانت ۱۳۷ - ۲۲۷). از این منظر بخش مهمی از وظایف برنامه ریزی منطقه ای در واقع مدیریت انباشت سرمایه در منطقه است. به سخن دیگر، درست در همین نقطه است که برنامه ریزی منطقه ای بدون مدیریت منطقه ای بی اثر خواهد بود. از منظر انباشت، سرزمین ملی به واحدهای ناموزون جغرافیایی تقسیم می شود که بسترهای انباشت در آن ظرفیت های گوناگون به خود می گیرد. این گوناگونی ها، متأثر از ناموزونی شرایط جغرافیایی و ظرفیت های محیطی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، به جغرافیای ناموزون انباشت منتهی می شود. هنگامی که بسترهای ناموزون رشد وجود داشته باشند، در فضایی از سرزمین ملی، زمینه های رشد انباشت به خوبی فراهم می شود در حالی که فضاهای دیگر ممکن است هیچ استعدادی برای جذب و انباشت سرمایه نداشته باشند.

دیوید هاروی همین مفهوم را با ذکر نمونه ای، این گونه توضیح می دهد: «جهان هرگز زمین بازی یکدستی نبوده است که انباشت سرمایه خارج از سر نوشت خود در آن عمل کرده باشد. جهان همیشه مکان پرنقش و نگار تمایزات زیست محیطی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بوده است. جریان سرمایه در مراحل متفاوت رشد، بعضی

هنگامی که جدایی‌گزینی طبقاتی در شهر پدیدار می‌شود، تمایل به انباشت بیشتر سرمایه در مکان مورد نظر رخ می‌نماید. می‌توان این پدیده را نشانه‌ای از شتاب فزاینده انباشت و بازگشت ناپذیری فرایند مذکور تلقی کرد

سواخی را آسان‌تر به اشغال خود در می‌آورد. بعضی از صورت‌بندی‌های اجتماعی نیز در رویارویی با بازار جهانی سرمایه‌داری، قاطعانه خود را به دامن اشکال سرمایه‌داری مبادله‌بازار انداختند در حالی که به هزار و یک دلیل متفاوت در مورد اشکال دیگر چنین نشد و همین امر تأثیرات مهم و تمام‌عیاری برجای گذاشته انباشت بدوی یا اولیه می‌تواند در مکان‌ها و زمان‌های متفاوت اتفاق بیفتد - و افتاده است - گرچه تماس با شبکه بازار که به نحو فزاینده‌ای جهان را در وحدتی اقتصادی به هم پیوند می‌دهد این موضوع را تسهیل می‌کند. اما اینکه چگونه و کجا انباشت بدوی رخ می‌دهد به شرایط محلی وابسته است، حتی اگر تأثیراتی جهانی دست‌اندر کار باشند. به عنوان نمونه، اکنون در ژاپن اعتقاد راسخ وجود دارد که موفقیت بازرگانی آن کشور بعد از سال ۱۹۶۰ تا حدی مدیون موضع غیرقابل‌بندی و اتزواطلباته چین بعد از انقلاب [قره‌نگی] بوده و ورود فعلی قدرت چین به بازارهای جهانی سرمایه‌داری ناقوس مرگ را برای ژاپن به صدا درآورده است» (هاروی ۱۹۹۸ - ۷۶).

مدیریت منطقه‌ای برای توسعه منطقه‌ای یا درک قواعد بازی در یک اقتصاد تحت فرمان بازار، قادر است انباشت سرمایه بومی را در منطقه تقویت کند و تحکیم بخشد.

از آنجا که مهم‌ترین نهاد انباشت‌کننده سرمایه در ایران هنوز نهاد دولت و بخش عمومی غیر دولتی است، تصمیم‌گیری‌های یکجانبه در خصوص تخصیص منابع سرمایه‌ای در سطح منطقه، می‌تواند منشأ اعمال نظرهای خاصی باشد

معالی که هاروی در مورد شرایط متفاوت رقابت چین و ژاپن به میان می‌کشد، نمونه‌ای از تأثیرات محلی انباشت سرمایه است. این شرایط به گونه‌ای دیگر در زمان فروپاشی نظام سوسیالیستی شوروی برای نوار شمالی ایران از آذربایجان تا خراسان نیز پدید آمد. افزایش سریع تقاضای مؤثر (گسترش بازار) برای خرید انواع کالاهایی که به ویژه به وسیله جمهوری‌های مجاور برای نوار شمالی ایران پدید آمد، محرک نیرومندی برای رونق اقتصادی و انباشت سرمایه در این نوار بود. در چند سال نخست این فرایند به رونقی منتهی شد لیکن به رغم مزیت نسبی جغرافیایی برای مناطق همجوار در نوار شمالی ایران، اکنون رقابت تا حدود زیادی به رقیبانی از سرزمین‌های دور، که هیچ گونه مزیت جغرافیایی ندارند، واگذار شده است. بی‌تردید بخشی از مسئولیت این ناکارآمدی استفاده از شرایط جغرافیایی سیاسی، به مسئولیت‌های فرامنطقه‌ای برخی گردد لیکن بخش دیگر آن متوجه مدیریت منطقه‌ای است. مدیریت منطقه‌ای برای توسعه منطقه‌ای یا درک قواعد بازی در یک اقتصاد تحت فرمان بازار، قادر است انباشت سرمایه بومی را در منطقه تقویت کند و تحکیم بخشد. هر چند توسعه و بازتولید گسترش‌یافته لزوماً به انباشت سرمایه بومی اتکا ندارد لیکن انباشت سرمایه بومی ضمن آنکه توسعه اقتصادی را بومی و ریشه‌دار و ترونی می‌سازد، تا حدود زیادی تداوم توسعه منطقه‌ای را نیز تضمین می‌کند.

مدیریت منطقه‌ای، شهر و انباشت سرمایه

مدیریت منطقه‌ای، علاوه بر مدیریت انباشت سرمایه، مدیریت توسعهٔ موزون اجتماعی، فضایی و بخشی را نیز به عهده دارد. در واقع بخش مهمی از آنچه امروز توسعه پایدار می‌نامیم، تحقق همین امر مهم است. حاشیه‌های شدن فرایندی است که همواره بر تاریخ بشر سایه افکننده است - و به قول هاروی «هیچ مرکزی بدون حاشیه وجود ندارد» (هاروی ۱۳۷۶ - ۱۱۳) - اما حاشیه‌های شدن در عصر تغییرات سریع و بی‌توقف، فاجعه‌ای است که جبران آن اگر ناممکن نباشد، دست کم چندان آسان نیست.

می‌دانیم که اقتصاد امروز سرمایه‌داری جهانی با نفوذ فزاینده خود تمام جهان را در واحد اقتصادی یکپارچه‌ای تحت عنوان جهانی شدن ادغام کرده است و می‌کند. بخش مرکزی این نظام با سرعتی شگفت‌آور در ایجاد گوناگون اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی تکامل و توسعه می‌یابد. در نقطه مقابل، بخش‌ها و مناطق دیگری از جهان با همان سرعت به حاشیه رانده می‌شوند و از گردونه تکامل اجتماعی بشر باز می‌مانند. به ویژه در درون کشورهایی در حال توسعه، بجز مراکز ادغام شده در اقتصاد جهانی، مناطق، بخش‌هایی از اقتصاد و گروه‌هایی از جامعه که به طور تاریخی حاشیه‌های مانده‌اند، در این رقابت جهانی ناتوان‌تر جلوه می‌کنند و چه بسا خود را به کلی به دست سرنوشته نامعلومی می‌سپارند و با سازوکار دیگری به زندگی ادامه می‌دهند.

مدیریت منطقه‌ای با درک شرایط امروز جهان، باید به فرصت‌ها و خطرهای موجود در مسیر توسعه منطقه‌ای

بکجا بیندیشد.

اما پرسش مهم این است که نهاد مدیریت منطقه‌ای که می‌باید چنین وظایف خطیری را بر عهده داشته باشد، از چه عناصری تشکیل می‌شود. پاسخ البته چندان ساده نیست. در شرایط کنونی در ایران، مدیریت منطقه‌ای یا قدرتی مشابه قدرت دولت در مقیاس منطقه‌ای در دست نهادهای دولتی قرار دارد. نهادهای دولتی تقریباً به صورت یکطرفه، هم توسعه اقتصادی و هم توسعه کالبدی منطقه را برنامه‌ریزی و هدایت می‌کنند و به مطالبات و خواسته‌های مردم نیز تنها در چارچوب پذیرش قواعدی که نهادها خود وضع کرده‌اند، توجه می‌شود. موضوع چندان هم بی‌ربط نیست. منشاء قدرت پلانهای نهادهای دولتی از منابع سرمایه‌ای است که دولت عموماً به صورت وراثتی آن را از سازادملی حاصل از نفت استخراج می‌کند. این ثروت عظیم که در قیاس با تولید ناخالص ملی بدون نفت، حجم عظیمی را دربرمی‌گیرد، منبع قدرت بی‌انگای اجتماعی است که نهادهای دولتی می‌توانند داشته باشند. هر چند این جاده یکطرفه‌ای که مدیریت منطقه‌ای در آن حرکت می‌کند در بر دارنده نکات مثبتی برای اجزای برنامه‌های دولتی در سطح منطقه است، لیکن نکات منفی آن نیز کم نیست.

از آنجا که مهم‌ترین نهاد انباشت‌کننده سرمایه در ایران هنوز نهاد دولت و بخش عمومی غیردولتی است،

به دلیل ساختاری، فضاها و جوامع فقیرتر و توسعه نایافته‌تر در سطح منطقه قادر به رقابت با گروه‌ها و جوامع توسعه یافته‌تر برای شریک شدن در قدرت منطقه‌ای، حتی در یک انتخابات دموکراتیک، نیستند. به قول هاروی «نوا» فقیر اغلب از لحاظ سیاسی نیز ضعیف هستند»

تصمیم‌گیری‌های یکجانبه در خصوص تخصیص منابع سرمایه‌ای در سطح منطقه، بدون نهادهای ناظر مردمی و غیردولتی، می‌تواند منشاء اعمال نظرهای خاصی باشد. از این رو شفافیت و مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های کلان منطقه‌ای از طریق دخالت دادن اراده مردم، شفاف و بی‌اعتمادی مزین ملت - دولت را کاهش می‌دهد و بر مسئولیت‌پذیری، قانون‌گرایی، جامعه‌پذیری و حسن اعتماد به نفس اجتماعی تأثیر مثبتی بر جای می‌نهد. چنین تغییراتی (اگر روی دهد) تأثیرات شگفتی بر توسعه منطقه‌ای خواهد گذاشت. همین امر دولت را در سال‌های اخیر متوجه تغییراتی ساختاری (هرچند بسیار بطئی) کرده است.

تشکیل شوراهای شهر و روستا به عنوان نهادهایی شریک در تصمیم‌گیری‌ها، مقدمه پذیرش مشارکت مردم در مدیریت دولتی است. با این حال این نهادها در شرایط کنونی، به سبب نقصان زنجیره شوراهای شهرستان و استان، فاقد انسجام کارکردی در سطح منطقه هستند. این در حالی است که زنجیره کاملی از نهادهای مردمی و مشارکتی در سطح منطقه در قانون اساسی جمهوری اسلامی تعبیه شده است.

به عنوان مثال، در اصل یکصد قانون اساسی چنین آمده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان یا نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند».

در اصل یکصد و یکم برای جلوگیری از تبعیض و ایجاد حس مسئولیت‌پذیری شهروندان در تهیه برنامه‌های توسعه، شورای عالی استان که می‌تواند به عنوان نوعی پارلمان منطقه‌ای در کنار مدیریت دولتی در منطقه عمل کند، تشکیل می‌شود. «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها، و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود».

این شورای اساسی اصل یکصد و دوم «حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی را تهیه و مستقیماً (یا از طریق دولت) به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند». و سرانجام در اصل یکصد و سوم «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای مردم به رعایت

تصمیمات آنها هستند».

بدین ترتیب، نهادهای تعبیه شده در قانون اساسی تا حدود زیادی زمینه تشکیل نهادهای مدیریتی و ناظر بر اجرای آن را در سطح منطقه فراهم کرده‌اند. این نهادها می‌توانند در سیاستگذاری، تصمیم‌گیری اولویت‌های توسعه منطقه‌ای و تخصیص منابع توسعه یا نهادهای دولتی مشارکت و همکاری داشته باشند. واقعیت آن است که تپه‌سازمانی که نهادهای مدنی مستقل مجاز به فعالیت باشند، سستی و لختی ساختارهای دولتی شکسته می‌شود. با چالشی که این نهادها در تقابل با ساختارهای دولتی پدید می‌آورند، ساختار دولتی ناگزیر به پذیرش مسئولیت اقدامات خود خواهد بود.

اما باید توجه داشت که در جامعه‌ای با توسعه ناموزون فضایی و اجتماعی، نهادهای منتخب نیز به گونه‌ای نماینده گروه‌ها، طبقات و فضاها توسعه یافته‌تر به شمار می‌آیند. مراد آن است که به دلیل ساختاری، فضاها و جوامع فقیرتر و توسعه نیافته‌تر در سطح منطقه قادر به رقابت با گروه‌ها و جوامع توسعه یافته‌تر برای شریک شدن در قدرت منطقه‌ای، حتی در یک انتخابات دموکراتیک، نیستند. به قول هاروی «نواحی فقیر اغلب از لحاظ سیاسی نیز ضعیف هستند» (هاروی ۱۳۷۶-۱۱۳).

نهادهای تعبیه شده در قانون اساسی تا حدود زیادی زمینه تشکیل نهادهای مدیریتی و ناظر بر اجرای آن را در سطح منطقه فراهم کرده‌اند

مدیریت منطقه‌ای با درک ظرافت‌های بازار سرمایه، باید از فرار سرمایه از منطقه جلوگیری کند و به علاوه شرایطی را مهیا سازد که سرمایه از خارج منطقه نیز به درون منطقه وارد گردد

از همین زاویه بود که «لینتن» اتهام سنگینی را به شهرنشینان در اعمال اراده خود بر روستائینان، وارد کرده است: «امروز کشمکش اصلی در کشورهایی فقیر جهان میان سرمایه و کار یا میان منافع خارجی و ملی نیست بلکه میان طبقات روستایی و طبقات شهری است. قشر روستایی بیشترین فقر و بیشترین منابع ارزان قیمت برای پیشرفت را در خود جای داده است ولی قشر شهری توانایی لازم برای بیان خواست خود و تشکیلات و قدرت را ندارد. از این رو، طبقات شهری توانسته‌اند که بیشترین «پیروزی» را در دوره‌های مبارزه با روستائینان کسب کنند (لینتن به نقل از گلبهرت و همکار، ۱۳۷۶-۲۶۸). واقعیت آن است که بخش مهمی از وظایف برنامه‌ریزی منطقه‌ای، و همین‌طور مدیریت منطقه‌ای، حل تعارضات منافع از این دست است. حل تعارضات منطقه‌ای در دنیای نظری و ایده‌ها البته کار چندان مشکلی نیست لیکن در عمل همیشه مسائل حل نشده‌ای وجود خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

اکنون در پایان این مقاله فشرده، برخی از مهم‌ترین راهکارهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، بدون آنکه در آنها اولویت‌های منظور شده باشد، پیشنهاد می‌گردد:

۱- توسعه منطقه‌ای پاسخ به این پرسش که اقتصاد تا چه اندازه تحت فرمان بازار و تا چه اندازه تحت فرمان برنامه باشد، مهم است.

عسماً در ساختار اداری ایران پاسخ به این پرسش در سطح منطقه‌ای تعیین نمی‌شود، و در واقع تکلیف آن می‌باید در مقیاس ملی مشخص گردد. با این حال شاید نخستین گام در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پاسخ روشن به این پرسش باشد. و اگر به هر دلیلی پاسخ آن ناممکن و یا ناروشن باشد، تمام اقدامات برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدیریت منطقه‌ای به روزمره‌گی دچار خواهد شد. اکنون به تجربه ثابت شده است که بازار رقابتی (و البته نه انحصاری و رانتی) به طرز شگفت‌آوری قادر است میزان تولید و کیفیت آن را افزایش دهد، محرک نوآوری تکنولوژیکی باشد و علائم هر نوع کمبود (کمی و کیفی) تولید را به سرعت به نگاه‌های تولید انتقال دهد. با این حال عقلانیتی که در سازوکار بازار وجود دارد تنها با شاخص نرخ سود سنجیده می‌شود. به عنوان مثال، جریان سرمایه به هر نقطه‌ای در سطح منطقه برای سرمایه‌گذاری، نه به خاطر برآوردن نیازهای ضروری آن مکان بلکه



تنها و تنها به این دلیل که نرخ سود و بازگشت سرمایه در آن نقطه بالاتر است. عقلانی تلقی می‌شود. از این منظر اگر فضایی در منطقه، محروم و توسعه نیافته و نیازمند سرمایه‌گذاری باشد لیکن قادر به تحقق نرخ سود بالاتر در قیاس با دیگر فضاهای منطقه نباشد، عقلانی است که سرمایه در آن ناحیه سرمایه‌گذاری نگردد. این صفت ذاتی سرمایه - یعنی کسب سود بیشتر - مؤلفه اصلی اثبات سرمایه است. از این رو گفته شده است که اثبات سرمایه فرایند سهل و ساده‌ای نیست. برنامه‌ریزی منطقه‌ای درست در همین جاست که با کنترل‌های منفی (در مناطقی با نرخ سود بالا) و کنترل‌های مثبت (در مناطق محروم و نیازمند سرمایه‌گذاری ولی در عین حال با نرخ سود پایین) توزیع فضایی متعادل‌تری به جریان سرمایه در منطقه می‌بخشد.

با این حال، سرمایه دائماً به ارزیابی فضایی نرخ سود مشغول است و به محض پدیدار شدن شرایط از جج برای کسب سود در مناطق هم‌جوار، لحظه‌ای درنگ نخواهد کرد. از این رو مدیریت منطقه‌ای با درک ظرافت‌های بازار سرمایه، باید سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در سطح منطقه را به گونه‌ای اتخاذ کند که از قرار سرمایه در منطقه جلوگیری کند و به علاوه شرایطی را مهیا سازد که سرمایه از خارج منطقه نیز به درون منطقه وارد گردد.

۲- محیط زیست و منابع طبیعی بستر توسعه‌اند.

برخی از این منابع چنان ارزشی دارند که نابودی آنها نابودی سکونتگاه‌های انسانی است. آب، خاک، جنگل و زمین کشاورزی از این جمله‌اند. یکی از مهم‌ترین اقدامات در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شناخت دقیق این منابع و حفظ آن از طریق تعیین حدود آن در نقشه‌های بزرگ مقیاس و برقراری ضوابط و مقررات سخت به منظور جلوگیری از تعرض به آنهاست. این نقشه‌ها باید در اختیار تمام سازمان‌های مسئول محلی که به نحوی با قضا و ساخت و ساز ارتباط دارند، قرار گیرد.

این اهداف در برنامه‌ریزی فیزیکی یا آنچه در ایران «طرح‌های کالبدی» نام گرفتند، دست یافتنی است. طرح‌های کالبدی، «برنامه‌ریزی توسعه پایدار سکونتگاه‌ها و مدیریت خرمدندان سرزمین» نامیده شده است (فیروز توفیق ۱۳۸۰-۲۹). از طریق طرح‌های کالبدی منطقه‌ای می‌توان به اهداف توسعه پایدار منطقه‌ای و مدیریت خرمدندان قضا دست یافت.

۳- مدیریت، تفسیرات فضایی منطقه به منظور تصمیم‌گیری بموقع در خصوص تغییرات مورد نظر، مستلزم آگاهی مداوم از جغرافیای این تغییرات است.

امروزه سیستم اطلاعات جغرافیایی این امر مهم را به بهترین وجه و ارزان‌ترین شکل در اختیار گذاشته است. یکی از مهم‌ترین اقدامات اولیه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای این است که با تهیه نقشه پایه واحد و رقمی کردن داده‌های طبیعی و انسان‌ساز بر روی آن بتوان با روزآمد کردن مداوم داده‌های جدید، گرایش حاکم بر تغییرات فضایی را در قلمروهای زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به آسانی دریافت. با استفاده از سیستم مذکور همچنین می‌توان با توجه به لایه‌های زیرین نقشه تغییرات، همبستگی بین تغییرات به وجود آمده و متغیرهای مستقل مربوط را شناخت. علاوه بر این، می‌توان با افزودن مداوم داده‌های نوظافته به آسانی به تکمیل روزافزون اطلاعات فضایی در منطقه نایل شد. مدیریت درست و هدفمند این امر می‌تواند زمینه تصمیم‌گیری‌های دقیق‌تر برنامه‌ریزان و مدیران منطقه‌ای را فراهم آورد و همچنین ضمن حفظ تجارب گذشته و جلوگیری از دوباره‌کاری‌های رایج در امر مطالعات منطقه‌ای، امکان دقیق‌تر مقایسه روندها و درک گرایش حاکم بر هر قلمرویی را مهیا سازد.

۴- برنامه‌ریزی منطقه‌ای بدون پشتوانه نظری سرانجام مناسبی نخواهد یافت.

در نبود چارچوب نظری (تئوریک) مشخص برای برنامه‌ریزی در همان گام نخست، بخش‌های گوناگون مطالعات فاقد جهت‌گیری واحد به منظور پاسخ به مسئله‌ای مشخص خواهد شد. تدوین چارچوب نظری برای برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای البته کار سهل و ساده‌ای نیست و مستلزم بررسی دقیق فرایندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ظرفیت‌های محیطی و جغرافیایی سیاسی منطقه در مقیاس ملی و جهانی است. منظور از چارچوب نظری، گزاره‌های موجز و روشن در قبال پرسش‌های مشخص است. به سخن دیگر، مسائل توسعه منطقه‌ای می‌باید از همان گام نخست برنامه‌ریزی منطقه‌ای راه‌حل‌های نظری مشخص و معینی داشته باشد. تنها در این صورت است که کل مطالعات در چارچوب نظری تعیین شده، هماهنگی واحد به خود می‌گیرد. در واقع همه مطالعات موضوعی در چنین شرایطی برای یافتن پاسخ مورد نظر - در چارچوب گزاره‌های تعیین شده - هدایت خواهند شد؛ و چه بسا در فرایند کار، گزاره‌های منتخب قادر به تبیین دقیق و درست مسائل موجود منطقه‌ای نباشند و نیازمند تصحیح و یا تجدیدنظر باشند. لیکن موضوع این است که تنها در شرایط وجود چارچوب نظری مشخص و معین است که امکان ترک و تشخیص خطای راه طی شده فراهم خواهد آمد.

۵- برنامه‌ریزان همواره به کنترل‌هایی نیازمندند تا دیدگاه‌های نظری اتخاذ شده در عمل به نتایج ناخواسته‌ای نینجامد.

اگر برنامه‌ریزی، آن چنان که اغلب دیده شده، از بالا و تنها با اتکا به منابع و قدرت نهادهای حاکم صورت گیرد، اولاً راه‌حل‌ها یکسویه و متضمن تأمین منافع گروه‌ها و قضاای معینی می‌شود؛ ثانیاً برنامه‌ریزی و تدابیر اتخاذ شده ممکن است با عکس‌العمل‌های منفی مردم رویو گردد. حتی در کشور ما به تجربه و به‌طور مکرر ثابت شده است که برنامه‌ریزی از بالا بدون مشارکت دادن مردم، حتی زمانی که همه ابزارها اعم از به کارگیری تکنیک‌های پیشرفته برنامه‌ریزی، منابع سرمایه‌ای کلان و نیروی انسانی متخصص برای تحقق برنامه فراهم شده‌اند، نتایج به دست آمده اندک بوده است.

واضح است هنگامی که برنامه‌ای برای افزایش رفاه جامعه و مردم بدون مشارکت آنان تدوین می‌شود و آنها تنها می‌باید از نتیجه برنامه‌ریزی بهره‌مند شوند و دخالتی در امر برنامه‌ریزی و حتی در اجرای برنامه نداشته باشند، مسئولیتی نیز در قبال تحقق برنامه نخواهند داشت.

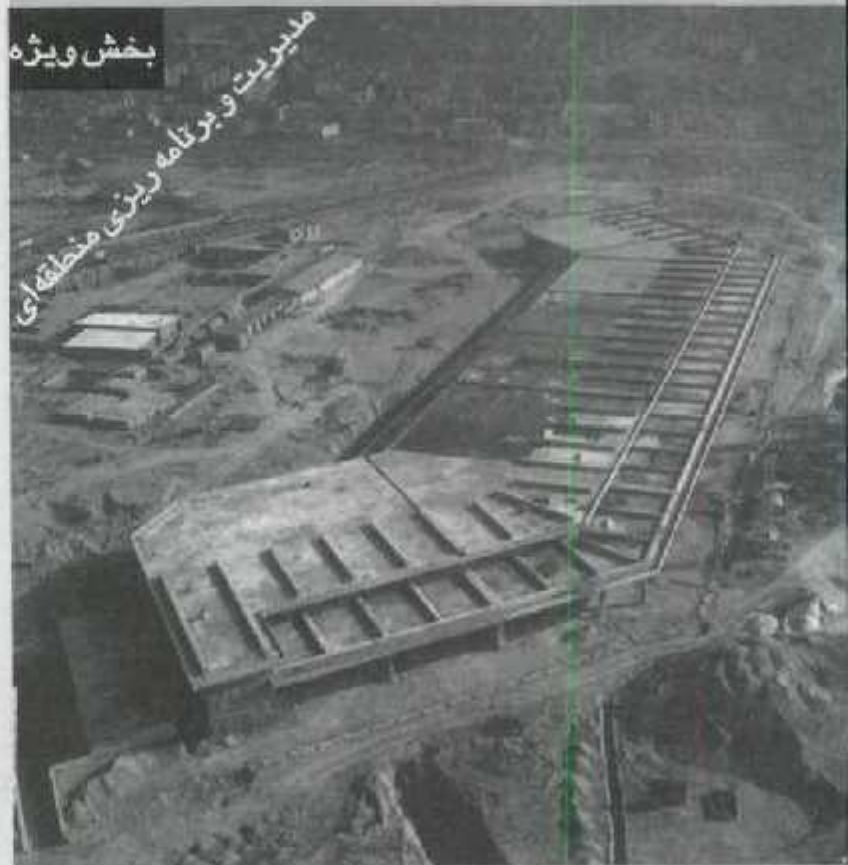
مشارکت دادن مردم در امر برنامه‌ریزی و اجرای آن، ضمن کنترل بر توزیع و تخصیص عادلانه منابع دولتی، در اجرای برنامه و نظارت بر آن مؤثر خواهد بود. همچنین نظارت مستقیم مردم بر فرایند برنامه‌ریزی و اجرای آن می‌تواند ضعف دموکراسی‌های لیبرال را نیز در به حاشیه راندن گروه‌ها و فضا‌های حاشیهای تا حدودی مرتفع سازد.

منبع

- ۱- شریف، فیروزفرخ کاندیدی منطقه‌ای، گزارش ملی، ج ۱، مرکز مطالعات و تحقیقات شهری و معماری ایران (در دست انتشار).
- ۲- نظمنی، ناصر و نمودار نظام شهری در گیلان ایران، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۷۹.
- ۳- اکرویان، محمدعلی، مسأله توسعه شهری ایران، مرکز اسناد و اطلاع‌رسانی وزارت معادن و فلزات، مقاله در کتابت، استخراج نقشه و گنجانده شهر مرکز تهران، ۱۳۷۴.
- ۴- گستر، انوشیروان، بررسی مطالعات شهری حاشیه‌نشینان، ترجمه احمد علیقلیان و افشین عابدین، جلد ۱، طرح نو، تهران، ۱۳۸۰.
- ۵- گریگور، الیازوف گنگلس، شهرها، قریه‌ها، توسعه، ترجمه پرویز کریمی شامی، آفاره نقل و روابط عمومی و تبلیغاتی شهرداری تهران، ۱۳۷۵.
- ۶- هاروی، دیوید، عدالت‌های اجتماعی، ترجمه فرخ حبیبیان، مجدداً تجدید چاپی و بهبود عکس‌برداری شرکت پدانش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۲.
- ۷- هاروی، دیوید، جغرافیای قدرت، نقلی در مجله واکلیت پس از ۱۵ سال، ترجمه حسن مرعوی، گلد، تهران، ۱۳۸۰.
- ۸- هانت، دیوید، اهل معانی اقتصاد توسعه، محیطی از شهرها، ترجمه علیرضا آزاد رنگ، نشر نو، تهران، ۱۳۴۴.
- 9- Armstrong, W. & T. G. Mc Gee, Theories of Accumulation, Methuen, 1985. 10- Potter, R. B. & S. Lloyd, The City in the Developing World, Longman, 1988. 11- Short, J. R., The Urban Order, Blackwell, 1996. 12- Witherick, M. & J. Small, A Modern Dictionary of Geography, Edward Arnold, 1990.

بخش ویژه

مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای



مقدمه

از نگاه قانون تقسیمات کشوری (تعریف استان، شهرستان، شهر، ...)، و به تبع آن از دید نهادهایی که به موجب قانون هر کدام وظایفی در امور شهرها به عهده دارند (از جمله شهرداری، شورای شهر و بخش‌های اجرایی)، شهر تهران شامل محدوده قانونی آن است که حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع وسعت دارد و به بیست و دو منطقه تقسیم شده است. به همین دلیل در اظهار نظر درباره تحولات گذشته، مسائل امروز و چشم‌انداز آینده، و نیز در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای شهر تهران، افراد و نهادهای مسئول معمولاً همین محدوده را مبنای قرار می‌دهند.

اما واقعیت این است که بدون توجه به مفهوم منطقه (یا مجموعه) شهری، شناخت درست و همه‌جانبه مسائل تهران و نیز برنامه‌ریزی مؤثر برای اداره امور آن، ممکن نیست.

در این مقاله تلاش بر این است که ضمن توضیح مفهوم منطقه (یا مجموعه) شهری و بررسی وضعیت شهر تهران در چارچوب تحولات منطقه شهری آن، الزامات ناشی از این واقعیت در عرصه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی روشن شود.

رابطه شهر و منطقه تهران؛ تنگناها و ضرورت‌ها

مجید غمامی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

۱- مفهوم منطقه شهری

تنوع و گستردگی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش قیمت زمین در مراکز و داخل محدوده‌های شهری، گسترش شبکه راه‌های ارتباطی، توسعه وسایل جابجایی عمومی، افزایش مالکیت و رواج استفاده از اتومبیل شخصی، کمبود زمین و یا ممنوعیت استفاده از زمین در داخل محدوده‌های شهری برای استقرار واحدهای بزرگ خدماتی و صنعتی و نظایر اینها، عوامل مهمی هستند که در مرحله‌ای از رشد و گسترش شهرهای بزرگ، باعث می‌شوند که بخشی از جمعیت و فعالیت شهر بزرگ به صورت ناپیوسته در اراضی اطراف شهر - به ویژه در حاشیه راه‌های ارتباطی اصلی - مستقر شوند.

این مجموعه، یعنی مجموعه شهر اصلی (یا شهر مادر) و مراکز و کانون‌های جمعیت و فعالیت اطراف آن، که با یکدیگر به لحاظ کار و سکونت ارتباط روزمره دارند، و به عبارت دیگر «بازار واحد کار و مسکن» را تشکیل می‌دهند، منطقه شهری نامیده می‌شود.

۲- سابقه تحولات و شکل‌گیری منطقه شهری تهران

جمعیت تهران که در حدود ۲۱۰ سال پیش، در اوایل دوره قاجار و انتخاب آن به پایتختی، کمتر از ۱۵ هزار نفر بود، در اواخر دوره قاجار در سال ۱۳۰۰ شمسی به کمی بیش از ۲۰۰ هزار نفر و در پایان دوره حکومت رضاشاه، در سال ۱۳۲۰، به حدود ۶۰۰ هزار نفر رسید.

پس از آن، در پی تحولات داخلی ناشی از تغییر نقش ایران در سطح جهان و منطقه (در جریان وقایع بعد از جنگ دوم جهانی)، از نیمه دوم دهه ۱۳۲۰ شمسی به بعد آهنگ رشد و توسعه این شهر، به دلیل تمرکز سرمایه‌گذاری‌های دولت، و متعاقب آن بخش خصوصی، سرعتی بی‌سابقه یافت و این شهر در مدتی کوتاه به مرکز اصلی و قطب یلانزاع اقتصادی کشور تبدیل شد و جمعیت آن در فاصله پانزده ساله ۲۵-۱۳۲۰ تقریباً سه برابر شد و به ۱/۵ میلیون نفر، و ده سال بعد در ۱۳۴۵ به حدود ۲/۷ میلیون نفر رسید.

طی این مدت، و به رغم اینکه جمعیت تهران در فاصله ۴۵-۱۳۰۰ حدود ۱۳ برابر شده بود، به لحاظ مکانی رشد و گسترش کالبد آن به طور پیوسته و در اطراف هسته قدیمی آن صورت می‌گرفت و در واقع هنوز چندان تأثیری در اطراف خود نگذاشته بود، به طوری که در سال ۱۳۴۵ بزرگ‌ترین کانون جمعیتی در نزدیکی تهران، شهر کرج یا جمعیتی در حدود ۴۴ هزار نفر بود.

اما طی دوره‌ی سی ساله پس از آن (۷۵-۱۳۴۵)، به تبع اعمال محدودیت‌های جدی بر توسعه محدوده خدماتی و قانونی شهر تهران در چارچوب طرح جامع مصوب، انتقال و یا استقرار کانون‌های فعالیت (به ویژه کارخانه‌ها) و مراکز خدمات در خارج از محدوده و حریم آن، و نیز توسعه شبکه راه‌ها و امکانات حمل و نقل، عرصه استقرار فعالیت‌ها و جمعیت (به ویژه گروه‌های کم درآمد جامعه که توانایی اسکان در داخل محدوده گران قیمت شهر را نداشتند)، به منطقه وسیعی به وسعت چندین هزار کیلومتر مربع، در شعاع ۴۰-۳۰ کیلومتری تهران گسترش پیدا کرد و بدین ترتیب منطقه (یا مجموعه) شهری تهران شکل گرفت. این منطقه، بجز بخش‌های کوهستانی شمال و نواحی کوبری جنوب استان تهران، تقریباً بقیه وسعت ۱۸۸۰۰ کیلومتر مربعی استان را در برمی‌گیرد و با توجه به آمار سال ۱۳۷۵، حدود ۹۲ درصد جمعیت کل استان تهران را در خود جای داده است.

در جریان این تحول و شکل‌گیری منطقه شهری تهران، ساختار فشرده و پیوسته و «تک مرکزی» شهر تهران، به ساختاری گسترده و شعاعی و «چند مرکزی» تبدیل شد؛ ساختاری که استخوان‌بندی اصلی آن را شهر تهران، راه‌های اصلی ملی و منطقه‌ای و هسته‌ها یا کانون‌های مهم تمرکز جمعیت و فعالیت منطقه تشکیل

مجموعه شهر اصلی (یا شهر مادر) و مراکز و
 کانون های جمعیت و فعالیت اطراف آن، که با
 یکدیگر به لحاظ کار و سکونت ارتباط روزمره
 دارند، و به عبارت دیگر «بازار واحد کار و مسکن» را
 تشکیل می دهند، منطقه شهری نامیده می شود

می دهد (نقشه شماره ۱).

آمار نشان می دهد که طی سه دهه گذشته در حالی که جمعیت محدوده قانونی تهران حدود ۲/۵ برابر شده و از ۲۷۷۲ به ۶/۷۶ میلیون نفر رسیده است، جمعیت بقیه استان تهران ۴/۹ برابر شده و از حدود ۷۲۶ هزار نفر به ۲/۵۹ میلیون نفر افزایش یافته، و سهم تهران از جمعیت استان از حدود ۷۹ درصد در سال ۱۳۴۵، به حدود ۶۵ درصد در سال ۱۳۷۵ کاهش پیدا کرده است (جدول ۱).

جدول ۱- جدول سهم جمعیت محدوده شهر تهران از جمعیت کل استان (۱۳۴۵-۷۵)

سال	جمعیت کل استان تهران (هزار نفر)	محدوده شهر تهران	
		جمعیت (هزار نفر)	درصد
۱۳۴۵	۳۲۶۵۰۰۰	۲۷۷۲۰۰۰	۸۴/۴
۱۳۷۵	۶۷۶۹۰۰۰	۴۴۵۲۰۰۰	۶۵/۷

طی این صدها آبادی ها و شهرهای کوچک واقع در دشت های حاصلخیز جنوب و غرب تهران و کرج، با رشدی فوق العاده بزرگ و بزرگتر شدند و مراکز سکونت جدیدی نیز، در مدتی کوتاه، در اطراف آنها شکل گرفتند. تعداد شهرهای استان تهران از ۴ شهر در سال ۱۳۲۵، به ۱۵ شهر در سال ۱۳۵۵ و ۲۵ شهر در سال ۱۳۷۵ رسید و با تبدیل ۹ کانون پر جمعیت دیگر به شهر طی چند سال گذشته، در زمان حاضر استان تهران دارای ۳۴ شهر است که بیشترین، مهم ترین و پر جمعیت ترین آنها در فاصله نزدیکی در اطراف تهران واقع شده اند.

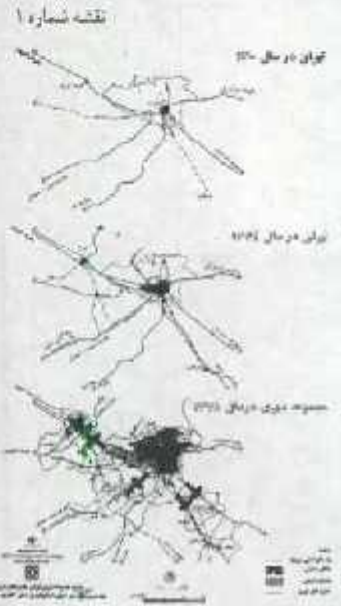
در این سی سال جمعیت کرج از حدود ۴۴ هزار نفر در سال ۱۳۲۵، به حدود یک میلیون نفر در سال ۱۳۷۵ رسید. اسلامشهر که در سال ۱۳۴۵ یک آبادی هزار نفری بود، در سال ۱۳۷۵ به شهری ۲۷۰ هزار نفری تبدیل شد. علاوه بر آنها و شهرهای مهم و متعدد دیگر با جمعیت های بالایی یکصد هزار نفر (مثل شهرهای قدس و قمرچک و ورامین و برخی دیگر)، در همین سال ۱۷ آبادی با جمعیت بیش از ده هزار نفر، ۲۹ آبادی با جمعیت ۵ تا ۱۰ هزار نفر و ۷۳ آبادی با جمعیت ۲۵۰۰ تا ۵۰۰۰ نفر نیز وجود داشتند که عملاً شهر محسوب می شدند.

شهر تهران با این مجموعه بزرگ شهرها و آبادی هایی که در اطراف آن شکل گرفته اند، در زمینه های مختلف (و از جمله سکونت و کار) رابطه متقابل روزمره دارد. بر طبق آمارگیری انجام شده در این سال ۱۳۷۳ به وسیله شرکت مطالعات جامع حمل و نقل تهران، حجم سفرهای دروازه های تهران (در فاصله ساعات ۷ تا ۱۹) به بیش از یک میلیون سفر می رسیده که حدود ۸۵ درصد آن بین شهر تهران و شهرها و آبادی های اطراف آن صورت می گرفته است. طبق همین آمارگیری بیش از ۱۷۷ هزار نفر از ساکنان تهران در خارج از این شهر کار می کرده اند و برعکس، حدود ۲۲۰ هزار نفر از شاغلان تهران در خارج از این شهر سکونت داشته اند.

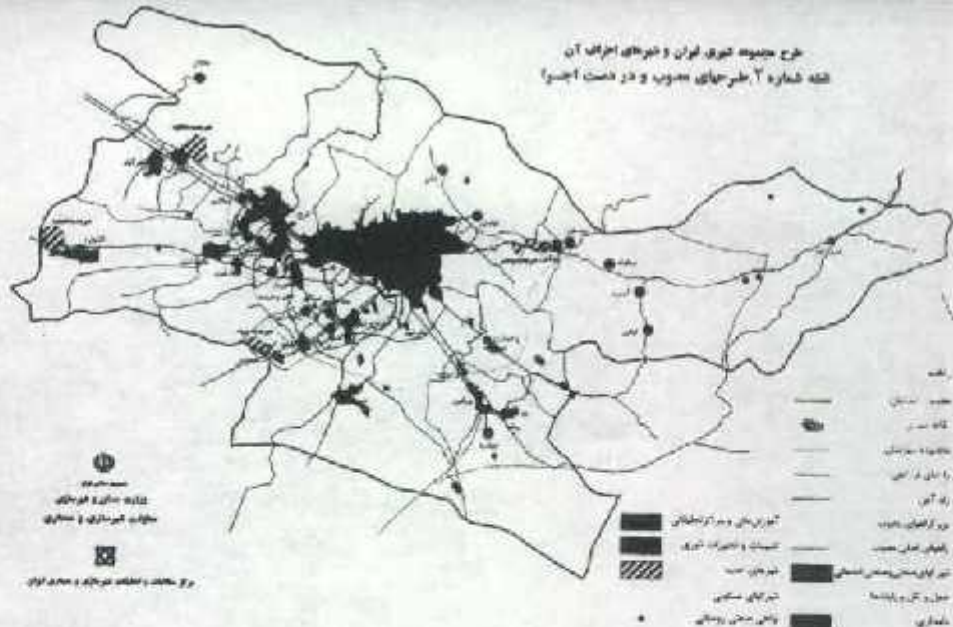
حاصل اینکه امروز اسکان بیش از هفت میلیون نفر در شهر تهران و حدود چهار میلیون نفر در بقیه شهرها و آبادی های منطقه شهری تهران، و نیز حجم عظیم سرمایه گذاری های انجام شده در پروژه هایی همچون فرودگاه بین المللی امام خمینی (ره)، احداث پایانه ها و بزرگراه های متعدد بیرون شهری، انتقال واحدهای اقتصادی درون تهران به بیرون از محدوده شهر، ایجاد مجتمع ها و شهرک های صنعتی و شهرهای جدید، و نظایر اینها (در شعاع ۶۰-۳۰ کیلومتری شهر تهران) به خوبی نشان می دهد که مسئله دیگر فقط محدوده ۲۲ منطقه شهر تهران نیست؛ در واقع شکل گیری منطقه شهری تهران و ارتباط متقابل و روزمره و سرنویست مشترک عناصر این مجموعه، واقعیتی است که نمی توان آن را نادیده گرفت (نقشه ۲).

۳- مسائل و مشکلات منطقه (مجموعه) شهری و تأثیر آن بر شهر تهران

استقرار جمعیت و فعالیت و شکل گیری منطقه شهری تهران طی سه دهه گذشته تابع هیچ نوع راهبرد و سیاست و برنامه ای برای هدایت و کنترل و توسعه هماهنگ منطقه نبوده و عمدتاً حاصل اسکان غیررسمی گروه های کم درآمد و استقرار بی رویه و پراکنده کانون های فعالیت در اراضی حاشیه و اطراف آبادی ها و شهرها و راه های اصلی منطقه بوده است. بزرگترین شهرهای منطقه، پس از تهران و کرج، یعنی اسلامشهر و قدس و قمرچک و مانند اینها، حاشیه نشین هایی بوده اند که به صورت غیررسمی شکل گرفته و بعداً به شهر تبدیل شده اند. تنها طی پنج ساله ۷۵-۱۳۷۰ از ۹ شهر جدید، ۴ شهر عمده آن (یعنی اکبرآباد، ملارد، پاکدشت و حسن آباد) با

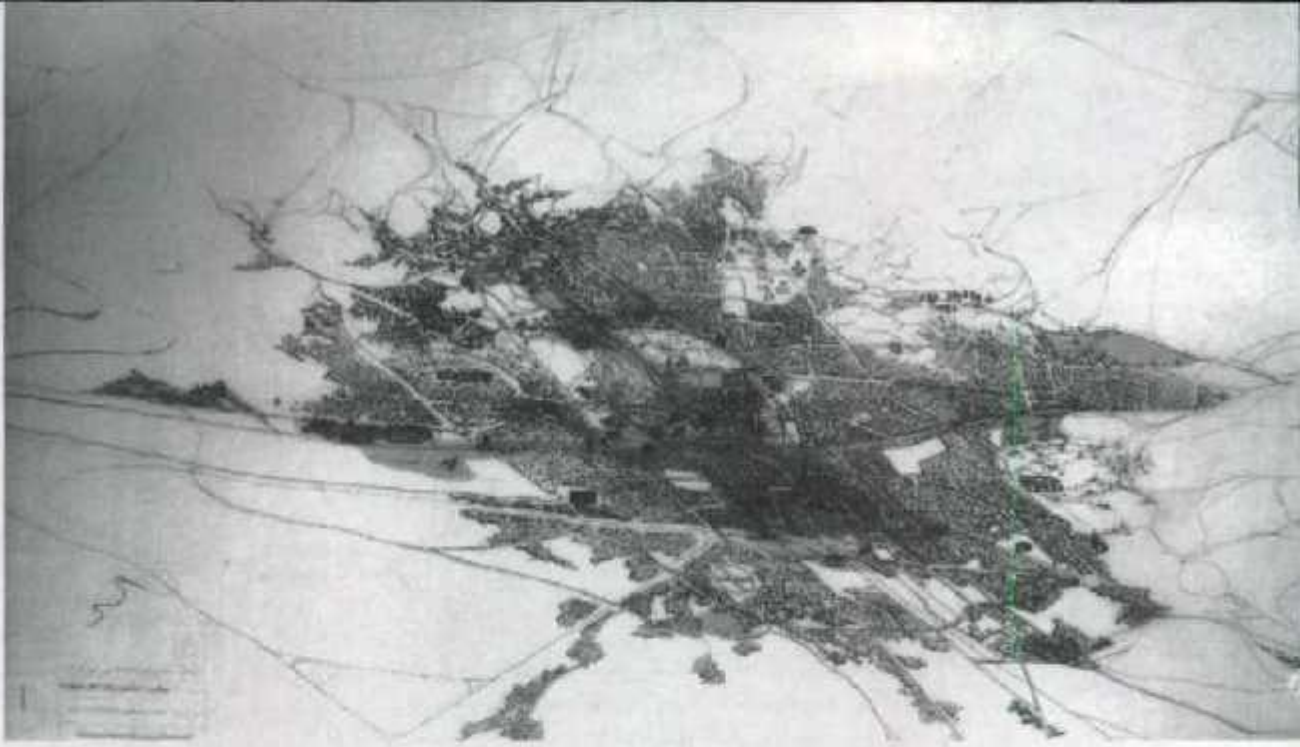


فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰



مجموع جمعیت ۲۲۰ هزار نفر، جزء مراکز حاشیه‌نشینی بوده‌اند. طی یک سال گذشته نیز از ۹۰ آبادی که به شهر تبدیل شده‌اند، ۸۰ آبادی دز صحرای مراکز حاشیه‌نشینی بوده‌اند (یاقر آباد، سلطان آباد، و برخی دیگر). به زودی نیز ۱۷ مرکز حاشیه‌نشینی - که هر یک بیش از ده هزار نفر جمعیت دارند - اندک اندک به شهر تبدیل می‌شوند. سرعت رشد و توسعه، نامشخص بودن عرصه آن، پراکندگی مراکز استقرار جمعیت و فعالیت، و نارسایی قوانین و تعدد سازمان‌ها و نهادهای مسئول نیز اعمال مدیریت را برترج کرده و خدمات رسانی و تأمین تسهیلات و تجهیزات ضروری شهری را - از حیث اقتصادی - گران و پرهزینه ساخته است. این روند نابسامان توسعه منطقه شهری تهران با خسارت‌ها و عوارض متعددی روبرو بوده است، که بعضی از مهم‌ترین آنها به قرار زیرند:

- کیفیت نازل مسکن و محیط شهری در مراکز جمعیتی بی‌امونی و کمبود شدید خدمات و تأسیسات و تجهیزات شهری در آنها.
- تشدید جدانشدنی گروه‌های کم درآمد و تمرکز فقر در حاشیه پایتخت و نزول سیمای اجتماعی و فرهنگی کلانشهر تهران و پیامدهای منفی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ناشی از آن (به عنوان مثال، حدود ۶۰ درصد از خانوارهای ساکن در شهرستان‌های ری و اسلامشهر در گروه‌های کارگری، و ۶۰ درصد نیز کشاورز بوده‌اند).
- اتلاف و تخریب اراضی مرغوب کشاورزی و باغ‌های مختلف، و از میان رفتن یکپارچگی این اراضی.
- گسترش انواع آلودگی‌های زیست محیطی (آب و هوا و خاک).
- کاهش کارایی و ظرفیت راه‌های ارتباطی منطقه، و افزایش نگران کننده زمان و هزینه حمل و نقل و جایجایی روزمره در منطقه. (گفتنی است ۵۰ درصد از ساکنان، بیش از ۳ ساعت و ۱۵ درصد از فقیرترین آنها نیز روزانه بیش از ۴/۵ ساعت صرف رفت و برگشت از محل کار می‌کنند. هزینه رفت و آمد، نزدیک به ۳۰ درصد درآمد خانوار را به خود اختصاص می‌دهد).
- افت کیفی روزافزون محیط کالبدی و اجتماعی شهر تهران، بر اثر فشار مداوم کانون‌های جمعیتی منطقه، که خود را کمبود شدید انواع خدمات و امکانات اشتغال روبرو هستند.
- عدم استفاده بهینه از زمین و منابع مجموعه شهری، به دلیل استقرار پراکنده و بی برنامه جمعیت و فعالیت و افزایش هزینه خدمات رسانی و تأمین تأسیسات و تجهیزات در مراکز و کانون‌های پراکنده منطقه.
- کاهش کارایی و بهره‌وری اقتصادی منطقه، به دلیل فقدان تنوع و یویایی اقتصادی و اجتماعی در کانون‌های جمعیتی منطقه و اتلاف منابع و نیروهای مولد (ارزش افزوده سرانه کارکنان بخش صنعت در منطقه شهری تهران از ۲/۵ برابر کشور در سال ۱۳۴۵ به ۰/۹۸ درصد در سال ۱۳۷۳ کاهش یافته است).
- روشن است که شهر تهران در چنین وضعیتی، یعنی در همسایگی چند میلیون جمعیتی که بخش عمده‌ای از آنها در فقر و محرومیت زندگی می‌کنند، و در شرایطی که محیط طبیعی منطقه به شدت در معرض تخریب و آلودگی قرار دارد، اگر هم بخواهد نمی‌تواند فارغ از آنچه در اطرافش می‌گذرد زندگی کند و تنها به مسائل درونی خود بپردازد. به سخن دیگر، «مسئله تهران» فقط مسئله ۲۲ منطقه شهرداری و ۷ میلیون ساکنان آن نیست، بلکه امروز صورت مسئله و عرصه جغرافیایی آن، «منطقه شهری تهران» است.
- در زمان حاضر اراضی کشاورزی و باغ‌های اطراف شهر، که می‌توانست تنفس گاه تهران و حائل بین شهر و نواحی کویری جنوبی و ضامن تلطیف و سلامت هوای شهر و تفرج گاه طبیعی و بالقوه میلیون‌ها ساکنان کلانشهر باشند، به دلیل اسکان و استقرار نابسامان جمعیت و فعالیت و هرج و مرج در نحوه استفاده از زمین، با سرعت و شدت هر چه تمام‌تر در معرض تخریب و آلودگی قرار دارد.



مجموعه شهری تهران در سال ۱۳۷۵
طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن

شکل‌گیری کلان‌نواحی منسوخ‌شده جمعیتی در حاشیه راه‌های ورودی اصلی تهران، کارایی این راه‌ها را که شریان‌های حیاتی اقتصاد پایتخت را تشکیل می‌دهند، به شدت کاهش داده است. تمرکز فضایی و جغرافیایی فقر در منطقه، و افزایش و تشدید جدایی‌های اجتماعی - مکانی جمعیت و انباشت مشکلات فرهنگی - اجتماعی ناشی از فقر و محرومیت، امنیت و سلامت کل منطقه - و به ویژه شهر تهران - را به مخاطره افکنده است. گزارش‌های متعدد حاکی از آن است که بسیاری از جرایم و آسیب‌های اجتماعی درون شهر تهران (سرقت، مواد مخدر، فحشاء و تقاضای اینها) ریشه در کانون‌های جمعیتی محروم اطراف آن دارد.

نکته مهم دیگر اینکه شهر تهران به عنوان یک کلانشهر و پایتخت ملی و شهر جهانی برای اسکان اضافه جمعیت خود، و برای استقرار بسیاری از فعالیت‌ها و خدمات ملی و منطقه‌ای، که به دلایل مختلف امکان تأمین زمین و استقرار آنها در داخل محدوده شهر وجود ندارد - مانند فرودگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، پایانه‌های اصلی بار و مسافر، تفریح‌گاه‌های بزرگ منطقه‌ای (و در آینده برای ایجاد شهرک‌های علمی - فنی مدرن، نمایشگاه‌های بین‌المللی و نظایر اینها) - به شدت به اراضی اطراف خود، به عنوان نوعی «فضای حیاتی»، نیازمند است. این در حالی است که وضعیت اسفبار منطقه شهری تهران، به ویژه اگر هر چه زودتر تدبیر عاجلی برای نجات آن اندیشیده نشود، می‌تواند در آینده به چندان دور با سرعت و شدتی و برای تصور این فضای حیاتی را در معرض نابودی قرار دهد و تنها فرصت‌های باقی‌مانده تهران را برای حل بسیاری از مشکلات بنیادی خود از میان ببرد.

۴- ریشه‌ها و علل مشکلات

هر چند می‌توان ریشه و علت اساسی مشکلاتی را که بر شمرده شد، به طور کلی در ابعاد وسیع و سرعت بی‌سابقه تحولات اجتماعی - اقتصادی در شرایط «شهرنشینی ستانان» دانست، و هر چند عقب‌ماندن از این تحولات و آثار و عوارض آن در محیط کالبدی (به لحاظ مدیریت و برنامه‌ریزی) تا حدودی ناگزیر و طبیعی به نظر می‌رسد، اما توجه بموقع به شکل‌گیری منطقه شهری و اقدام در جهت هدایت و کنترل آن می‌توانست میزان نارسایی‌ها و خسارت‌ها را کاهش دهد و محیط مناسب‌تری را برای میلیون‌ها نفر ساکنان منطقه فراهم آورد. به سخن دیگر، بی‌توجهی به شکل‌گیری منطقه شهری تهران و تساهل و تأخیر در انجام اقدامات لازم از جانب نظام مدیریت اجرایی در زمینه هدایت و کنترل تحولات را می‌توان ریشه و علت اصلی مشکلات دانست. این تساهل و تأخیر هنوز هم کماکان ادامه دارد. درست است که طرح جامع قدیم تهران (مصوب ۱۳۳۹) به موضوع منطقه شهری توجهی جدی نداشته است، اما چند سال پس از آن و از اوایل نیمه دوم دهه - ۱۳۵۰، شکل‌گیری منطقه شهری تهران قابل تشخیص بود، حتی اگر شرایط خاص دهه اول انقلاب عدم توجه به موضوع را توجیه کند، از نیمه دوم دهه ۱۳۶۰ به بعد دیگر منطقه شهری تهران، حکم واقعیتی ملموس و عینی را داشته است.

این بی‌توجهی و تساهل و تأخیر را می‌توان در سه زمینه «برنامه‌ریزی، مدیریت و اسکان غیررسمی» توضیح داد، که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

۴-۱- برنامه‌ریزی

اسکان و استقرار جمعیت و فعالیت و اداره امور مجموعه شهری تهران طی سه دهه گذشته تابع هیچ برنامه و

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

طرح معینی که ناظر بر تحولات کل منطقه باشد نبوده است: در فاصله بیست ساله ۷۵-۱۳۵۵ حدود ۴۰ درصد از ۵ میلیون نفر اضافه جمعیت منطقه به طور غیررسمی در اطراف و حاشیه شهرها و مراکز جمعیت و فعالیت منطقه اسکان یافته‌اند. در تمام این مدت به رسمیت شناختن کانون‌های جمعیت و تبدیل آنها به شهرها، به وسیله نهادهای مسئول، همواره پس از وقوع واقعه و شکل‌گیری بی‌برنامه کانون‌های جمعیتی و بروز مشکلات و نارسایی‌ها صورت گرفته است.

علاوه بر اسکان جمعیت، نحوه استقرار فعالیت‌ها در منطقه نیز حلی این مدت تابع هیچ نوع سیاست و برنامه و طرح کلی نبوده است. طرح‌های عمرانی دولتی و عمومی - همچون شهرک‌های صنعتی، شهرهای جدید، مراکز آموزشی عالی، مراکز مختلف خدماتی و جز اینها - همه به صورت موردی و در چارچوب «برنامه‌های بخشی» و بدون هماهنگی یا یکدیگر در منطقه شکل گرفته‌اند. صدور مجوز برای فعالیت‌های بخش خصوصی نیز از طریق نهادهای مختلف و بدون هماهنگی و تبعیت از برنامه و طرحی واحد انجام شده است.

۴-۲- مدیریت

از دیدگاه مدیریت شهری، بی‌قاعدگی و نابسامانی در استفاده از زمین و استقرار جمعیت و فعالیت در منطقه شهری تهران و اسباب‌ها و عوارض سوء آن در محیط طبیعی و اجتماعی منطقه، مقدم بر - و بیش از - هر چیز، ناشی از فقدان کل‌نگری و هماهنگی در مدیریت منطقه بوده است:

منطقه شهری تهران مجموعه‌ای واحد و یکپارچه از صدها کانون جمعیت و فعالیت است که اجزا و عناصر آن (شهرها، آبادی‌ها و مراکز اقتصادی و خدماتی و جز اینها) با یکدیگر به لحاظ کار و سکونت ارتباط متقابل روزانه دارند و سرنوشت هیچ یک از آنها جدای از دیگری نیست. تبدیل کرج از شهر کوچک چهل هزار نفری به شهری میلیونی، و با اسلامشهر از آبادی کوچک هزار نفری به شهری ۲۷۰ هزار نفری، آن هم تنها طی سه دهه، و شکل‌گیری شهرها و آبادی‌های پرجمعیت دیگر در منطقه را تنها می‌توان با رشد و توسعه و تحولات شهر تهران تبیین کرد. همچنین درک و تشخیص مسائل درونی شهرهای تهران، کرج، اسلامشهر و مانند اینها نیز بدون توجه به رابطه متقابل آنها با آنچه در اطراف‌شان می‌گذرد ممکن نیست. استقرار تأسیسات عظیمی همچون فرودگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، پایانه آیرین، شهرک‌ها و مجتمع‌های بزرگ صنعتی، مراکز بزرگ آموزشی و خدماتی، شهرهای جدید و نظایر اینها در سطح منطقه شهری، همه ناشی از تحولات و نیازهای پایتخت، به عنوان مرکز و قطب اصلی منطقه شهری تهران، به شمار می‌آیند.

امروز اداره مجموعه شهری یکپارچه تهران به عهده ۳۶ شهرداری و ۱۲ فرمانداری و تعداد زیادی بخش‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها) و واحدهای تابع آنهاست که هیچ نوع هماهنگی سازمان یافته، و مبتنی بر قواعد و قوانین معین و مناسب، در میان آنها وجود ندارد و هیچ سیاست و راهبرد کلی که براساس مصالح و منافع و مسائل و نیازهای کل منطقه شکل گرفته باشد بر کار و عمل آنها حاکم نیست: بر خورد بخش‌ها (وزارتخانه‌ها)، «کلی» است و به «جزء» توجه ندارند و سهم منطقه در چارچوب برنامه‌های ملی و استانی آنها تعیین می‌شود، و نه بر مبنای نیازها و ضرورت‌های درونی منطقه؛ و عملکرد آنها نیز بیشتر تابع سیاست‌ها و مقتضیات درونی و متغیر آنهاست و نه مصالح و منافع منطقه. از سوی دیگر، عملکرد نهادهای محلی (شهرداری‌ها و فرمانداری‌ها)، «جزئی» است و در آن به «کل» توجه نمی‌شود و اینها صرفاً براساس نیازها و ضرورت‌های محلی عمل می‌کنند و به منافع و مصالح ملی و منطقه‌ای توجهی ندارند.

به طور خلاصه، اداره امور منطقه شهری تهران مستلزم کل‌نگری و هماهنگی است و این شکل نامنسجم و ناهماهنگ از مدیریت متشکل از فرمانداری‌ها و بخش‌های محلی و شهرداری‌ها و وزارتخانه‌های متعدد، چون قادر به تشخیص و موضع‌گیری و نیز اخذ تصمیم و اقدام بموقع در زمینه مسائل ناشی از مشترکات، ارتباطات درونی، و وابستگی‌های متقابل اجزاء، و عناصر خود نیست، طبیعتاً نه قادر به تدوین سیاست‌ها و راهبردها و تهیه برنامه‌ها و طرح‌های کل‌نگر است و نه می‌تواند آنها را به اجرا درآورد.

۴-۳- اسکان غیررسمی

یکی از متغیرهای عمده و تعیین‌کننده در تحولات توسعه شهرها و مناطق شهری در کشوری که با افزایش جمعیت و رشد سریع شهرنشینی روبرو بوده است (و حداقل تا چند دهه آینده نیز روبرو خواهد بود)، گسترش سطوح مسکونی و افزایش عرصه و سطح شهرهاست (و این تغییری است که در کشورهای پیشرفته صنعتی، به دلیل ثبات نسبی اندازه جمعیت، بی‌اهمیت و یا بسیار کم اهمیت است). از آنجا که بخش اعظم اضافه جمعیت شهرها و مناطق شهری را گروه‌های کم درآمد جامعه تشکیل می‌دهد، یکی از مهم‌ترین مشکلات آنها - و از جمله مهم‌ترین مشکل منطقه شهری تهران - مسئله اسکان غیررسمی گروه‌های کم درآمد است که در بخش‌های قبلی این نوشته ابعاد آن به اختصار توضیح داده شد. این واقعیت، هماهنگی و یکپارچگی در سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن و اسکان جمعیت (به ویژه در مورد گروه‌های کم درآمد) و طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری را به ضرورتی جدی تبدیل کرده است.

متأسفانه تاکنون به رغم تمرکز امور مربوط به مسکن و شهرسازی در یک وزارتخانه، این هماهنگی در سیاست‌های واگذاری زمین، برای تأمین مسکن در شهرهای جدید و طرح‌های آماده‌سازی زمین، و همچنین سیاست‌های دیگر - همچون مسکن اجتماعی و یا تشویق و حمایت از بخش خصوصی و سازندگان انبوه مسکن - وجود نداشته است. آن گونه که آمار و ارقام نشان می‌دهد، در حالی که طبق نتایج سرشماری‌های رسمی در فاصله ده ساله ۷۵-۱۳۶۵، منطقه شهری تهران با بیش از ۲/۴ میلیون نفر افزایش جمعیت روبرو بوده و جمعیت آن از حدود ۷۹۳ به ۱۰/۳۵ میلیون نفر افزایش یافته است، مجموع چهار شهر جدید در دست احداث منطقه شهری تهران (شهرهای جدید پردیس، پرد، اندیشه و هشتگرد) که عملیات احداث آنها از اوایل سال ۱۳۷۱ آغاز شده است، تا سال ۱۳۷۸ نتوانسته‌اند بیش از ۲۰ هزار نفر جمعیت را جذب کنند. یکی از مهم‌ترین دلایل این ناکامی در سیاست واگذاری زمین در شهرهای جدید، به عنوان یکی از محورهای اساسی سیاست‌های مسکن در دو دهه گذشته، که در عین حال بر ساختار کالبدی و سازمان فضایی منطقه شهری نیز تأثیر جدی دارد، عدم توجه به ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی گروه‌های واقعی نیازمند مسکن بوده است. آثار این بی‌توجهی، هم در انتخاب مکان این شهرها و هم در تعیین اهداف آنها و هم در روش‌های اجرایی و نحوه واگذاری زمین در شهرهای جدید منعکس است:

مکان شهرها، فارغ از ساختار و استخوان‌بندی فضایی و کالبدی موجود منطقه و موقعیت کانون‌های موجود و عمده تمرکز جمعیت و فعالیت‌ها، و نیز بدون توجه لازم به نیازها و امکانات واقعی گروه‌های کم‌درآمد، انتخاب شده است.

ضوابط و استانداردهای شهرسازی، شرایط واگذاری زمین، ابعاد و مساحت زمین‌های واگذاری و نیز ضوابط حمایتی و تشویقی، یا توان گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند سازگار نبوده است. فارغ از این مشکلات، که به برنامه‌های خاص شهرهای جدید مربوط می‌شود، اصولاً سیاست مشخص و منسجمی برای تأمین مسکن و اسکان جمعیت در منطقه شهری وجود ندارد. مجموع ظرفیت منسوب شهرهای جدید منطقه شهری تهران (با احتساب شهر جدید اشتهارد که عملیات احداث آن هنوز آغاز نشده)، حدود ۱/۱ میلیون نفر است. این درحالی است که بر طبق برآوردهای موجود، منطقه شهری تهران تا سال ۱۴۰۰ با حدود ۲/۵ میلیون نفر اضافه جمعیت روبرو خواهد بود که اقل ۶/۵ میلیون نفر از آن باید در خارج از محدوده قانونی شهر تهران اسکان یابند. این وضعیت با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از اضافه جمعیت آینده منطقه را گروه‌های کم‌درآمد تشکیل می‌دهند، در کیفیت توسعه آینده منطقه شهری تهران تأثیر بسیار زیادی خواهد داشت.

۵- راهبردها و راهکارها

۵-۱- ایجاد نهاد مدیریت سطح کلانشهر

با توجه به آنچه در مورد سابقه تحولات و شکل‌گیری منطقه شهری تهران، مسائل و مشکلات منطقه و ریشه‌ها و علل آنها گفته شد، و نیز دستوردهای تجربیات جهانی در زمینه مدیریت مناطق کلانشهری، حل مسائل امروز و آینده و ایجاد محیط قابل زندگی و توسعه و رفاه منطقه شهری تهران بیش از هر چیز مستلزم ایجاد نهاد مدیریت سطح منطقه شهری است؛ نهادی واحد با توان و اختیارات کافی، به نحوی که بتواند عملکرد کلیه نهادهای مسئول را در تیل به اهداف رشد و توسعه کل منطقه در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌ها و طرح‌های لازم،

پراکندگی مراکز استقرار جمعیت و فعالیت، و نارسایی قوانین و تعدد سازمان‌ها و نهادهای مسئول نیز اجمال مدیریت را بفرنج کرده و خدمات رسانی و تأمین تسهیلات و تجهیزات ضروری شهری را - از حیث اقتصادی - گران و پرهزینه ساخته است

بی‌توجهی به شکل‌گیری منطقه شهری تهران و تساهل و تأخیر در انجام اقدامات لازم از جانب نظام مدیریت اجرایی در زمینه هدایت و کنترل تحولات را می‌توان ریشه و علت اصلی مشکلات دانست

بی‌قاعدگی و نابسامانی در استفاده از زمین
و استقرار جمعیت و فعالیت در منطقه
شهری تهران و آسیب‌ها و عوارض سو-آن
مقدم بر - و بیش از - هر چیز، ناشی از
فقدان کل‌نگری و هماهنگی در مدیریت
منطقه بوده است

امروز اداره مجموعه شهری بکپارچه تهران
به عهده ۳۶ شهرداری و ۱۲ فرمانداری و
تعداد زیادی بخش‌های اجرایی
(وزارتخانه‌ها) و واحدهای تابع آنهاست
که هیچ نوع هماهنگی سازمان یافته، در
میان آنها وجود ندارد و هیچ سیاست و
راهدرد کلی بر کار و عمل آنها حاکم نیست

هدایت و هماهنگ سازد و بر آن نظارت کند.

انجام وظیفه مهم هدایت و ایجاد هماهنگی در اداره امور منطقه شهری تهران مستلزم آن است که این نهاد، مطالعه و ارزیابی مستمر وضعیت منطقه و تشخیص و طرح مسائل و ارائه راه‌حل‌ها، هماهنگی با سطوح بالاتر مدیریت (دولت و مجلس)، نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات و برنامه‌ها، و اقدام در جهت توسعه و عمران منطقه را در دستور کار خود قرار دهد.

بررسی مسائل، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در این نهاد باید بر عهده شورایی متشکل از مسئولان بخش‌های اجرایی، استاندار، شهردار تهران و شهرداران شهرهای اصلی منطقه قرار گیرد و به لحاظ جایگاه قانونی نیز باید در سطحی باشد که بتواند وظیفه مهم ایجاد هماهنگی در اقدامات بخش‌ها (وزارتخانه‌ها) را به خوبی به انجام رساند.

۲-۵- تهیه طرح منطقه شهری تهران

«طرح منطقه شهری تهران» ابزار مدیریت سطح منطقه برای هدایت و کنترل نحوه آسکان جمعیت و استقرار فعالیت‌ها و مداخله در فرایند تحولات و توسعه منطقه خواهد بود. این طرح با هدف ارتقاء و حفظ کیفیت و کارایی شهر تهران، ایجاد تنوع و کارایی اقتصادی و مطلوبیت اجتماعی در کانون‌های جمعیتی محروم منطقه و افزایش میزان استقلال و خودکفایی آنها، کاهش هزینه‌ها و بهبود نظام خدمات‌رسانی، و حمل و نقل و جابجایی، جلوگیری از گسترش آلودگی‌ها و حفاظت از منابع طبیعی و ارزش‌های زیست‌محیطی و باغ‌ها و اراضی کشاورزی منطقه، باید سیاست‌های کلی زیر را دنبال کند:

- کاهش تمرکز در شهر تهران؛
- ایجاد تمرکز در سطح منطقه و جلوگیری از پراکندگی بیشتر کانون‌های آسکان جمعیت و استقرار فعالیت‌ها و تقویت ارتباط و ایجاد انسجام در میان آنها؛
- استفاده از توان‌های بالقوه کانون‌های عمده و مستعد جمعیتی و اقتصادی موجود، از طریق واگذاری نقش متناسب با توان هر یک و ساماندهی و تجهیز آنها به لحاظ دسترسی به مسکن و زمین ارزان، دسترسی به مراکز اشتغال، بهره‌مندی از خدمات بهداشتی و آموزشی و برخورداری از زیرساخت‌های لازم شهری؛
- استفاده بهینه از توان و ظرفیت شبکه راه‌ها و زیرساخت‌های موجود و در دست اجرا و مصوب؛
- حفاظت از فضاها، باز و سبز و اراضی کشاورزی و باغ‌های منطقه و ایجاد کمربندهای سبز در اطراف تهران و سایر کانون‌های عمده تمرکز جمعیت و فعالیت منطقه.

۳-۵- حل مسئله آسکان گروه‌های کم درآمد

با توجه به اهمیت اساسی و نقش مهم آسکان غیررسمی در نحوه توسعه منطقه، ارتقاء کیفیت زندگی و سطح کارایی آن به طور جدی در گرو حل مشکل مسکن گروه‌های کم درآمد و ایجاد هماهنگی و پیوند بین سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن و برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری است.

توانمندسازی کم درآمد‌ها و تقویت نهادهای محلی (شهرداری‌ها) و مردمی (شوراهای محلی و تعاونی‌های مسکن)، و افزایش نقش آنها در زمینه تأمین مسکن کم درآمد، عرضه زمین کافی، و واگذاری بارانه‌ها و وام متناسب، محورهای اصلی سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن کم درآمد را تشکیل می‌دهند.

یادآوری:

بنا بر روی این نکته ضروری است که همان‌طور که پیش گفته، در مطالعه، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن به مروره توجه و مطالعه مفصل فرآورگه است. نتایج این طرح در پایان سال ۱۳۷۸ برای بررسی به شورای شهرداری استان تهران ارجاع شده است.

تهیه طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن به مروری به صورت مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۱۲ هیئت دولت تحت عنوان «طرح توسعه شهری و مدیریت منطقه شهری تهران و شهرهای اطراف آن» به وزارت شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آنها به وزارت مسکن و شهرسازی ابلاغ شده است. بر مبنای این مصوبه مطالعات طرح از اوایل سال ۱۳۷۶ با مشارکت گروه و تیمی از متخصصان برجست کشور در مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران آغاز گردید و پس از سه سال در پایان ۱۳۷۸ برای بررسی و تصویب به مراجع ذی‌ربط تقدیم شده است.

انتشار نتایج این طرح و تصمیم‌گیری بر مبنای آن در مورد طرح می‌تواند نقطه آغازی برای حل بسیاری مسائل تهران و منطقه آن باشد.

توضیح: این مقاله با استفاده از گزارش‌هایی طرح مسکن در شهری تهران - به ویژه گزارش مطالعات تکلیفی، اقتصادی و اجتماعی - تهیه شده است.



مقدمه

از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی، از تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۲۸۶ تا تصویب آخرین قانون شوراهای در سال ۱۳۷۵ و تشکیل شوراهای اسلامی به صورتی ناقص در یکی دو سال اخیر، و خلاصه در طول بیش از یکصد سال گذشته بحث مدیریت منطقه‌ای با عبارات و الفاظ گوناگون در جامعه ایران مطرح بوده و در تمامی این دوران موافقان و مخالفان عدیده خود را داشته است. گروهی از طریق ایجاد تمرکز هر چه بیشتر در نظام اداره کشور و مخالفت با توزیع مناسب قدرت بین مناطق، چه در سطح سازمان‌های دولتی و چه در سطح نهادهای مدنی مردمی، مانع تحقق نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای بوده‌اند و جمعی نیز با تصویب قوانین مختلف نظیر قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، انجمن‌های شهرستان و استان و قانون شوراهای اسلامی، و یا با ایجاد سازمان‌های عمران و توسعه منطقه‌ای در ایجاد و نهادینه کردن مدیریت توسعه منطقه‌ای کوشیده‌اند - که گروه دوم موفقیت‌های مقطعی و اندکی داشته‌اند. در این مقاله مروری گذرا خواهیم کرد بر کوشش‌هایی که هدف آنها توسعه منطقه‌ای و کاهش تفاوت‌ها و نابرابری‌های اقتصادی - اجتماعی بین مناطق مختلف کشور از طریق ایجاد سازمان‌های عمران و توسعه منطقه‌ای بوده است؛ و آخرین نمونه اینها را نیز، که در قالب طرح توسعه محور شرق طراحی و اجرا گردیده، با تفصیل بیشتر مورد بررسی قرار خواهیم داد.

لازم به ذکر است که طرح توسعه محور شرق، که سازمان برنامه و بودجه آن را در سال‌های ۷-۱۳۶۶ بنا به ضرورت‌های خاص و به منظور توسعه استان سیستان و بلوچستان تهیه کرد، و خط‌مشی‌های اساسی آن نیز به تصویب هیئت وزیران رسیده، اولین برنامه توسعه منطقه‌ای مصوب دولت در ایران به شمار می‌آید. در قالب این برنامه بلند مدت، ساز و کار اجرایی خاصی پیش‌بینی گردید که انتظار می‌رفت با این سازمان‌دهی، برنامه‌های پیش‌بینی شده در قالب طرح توسعه محور شرق با سرعت و هماهنگی

مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران؛ تجربه طرح توسعه محور شرق

محمد علی عالمی

مشاور برنامه‌ریزی منطقه‌ای

بیشتری به مرحله اجرا در آید. بررسی عملکرد این سازوکار اعمال مدیریت توسعه در سطح استان، هدف اصلی این مقاله است.

مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران

مدیریت توسعه منطقه‌ای ناظر بر شیوه‌ای از شیوه‌های اداره کشور و نظام مدیریت جامعه است که در آن برخی از اختیارات سازمان مرکزی دولت به مناطق و یا استان‌ها منتقل شده و در آن در حالی از عدم تمرکز در اداره امور عمومی ملحوظ گردیده است، چنین مدیریتی سعی در جلب مشارکت مردم در همه سطوح تصمیم‌گیری و اجرا و بهره‌مندی دارد، و مردم نیز از طریق برخی نهادهای مدنی همچون شوراهای، در این فرایند مشارکت می‌ورزند.

از زمانی که بحث عمران یا توسعه در کشور مطرح شده و تلاش در جهت تحقق آن وظیفه دولتی تلقی گردیده، شیوه‌های اعمال مدیریت توسعه نیز مورد بحث بوده است.

«قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی»، مصوب ۱۲۸۶ شمسی، اولین کوشش سازمان یافته برای اعمال مدیریت محلی و منطقه‌ای برای اداره امور عمومی محلی بود - که البته هرگز به مرحله اجرا در نیامد. با ظهور رضاشاه و ایجاد حکومت مقتدر و متمرکز در کشور و به کارگیری دیوان سالاری امروزی و ارتش جدید و حذف همه قدرت‌های منطقه‌ای، تمامی قدرت در مرکز کشور متمرکز شد و همه تصمیمات مهم برای اداره امور کشور، و از جمله مناطق، در مرکز اتخاذ و از طریق نظام سلسله مراتبی برای اجرا ابلاغ می‌گردید.

با افزایش نقش اقتصادی دولت در اداره امور کشور به لحاظ افزایش درآمدهای نفتی از یک سو، و حضور قویست‌های مختلف به ویژه در مناطق مرزی و سابقه بعضی ناآرامی‌ها و جدایی طلبی‌ها از سوی دیگر، شیوه اداره متمرکز کشور در دوران‌های بعدی نیز تحکیم و تقویت گردید.

ایران از اولین کشورهای جنوب است که با هدف دستیابی به سطح توسعه کشورهای شمال برنامه‌ریزی در سطح ملی را آغاز کرد. اما در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور نیز همین نظام متمرکز و بخش حاکم بوده است و از آنجا که این نظام متمرکز - به رغم دستیابی به حدی از رشد اقتصادی - نتوانست در توزیع مناسب مواهب رشدین مناطق و گروه‌های اجتماعی موفقیتی داشته باشد، طی برنامه‌های عمرانی مختلف گوشه چشمی به بحث توسعه مناطق داشت و کوشش‌هایی را برای ایجاد سازوکار مناسب به منظور توسعه منطقه‌ای و کاهش نابرابری‌ها سازماندهی کرد. مطالعه و بررسی کوشش‌های به عمل آمده در جهت توسعه منطقه‌ای طی برنامه‌های مختلف عمرانی قبل و بعد از انقلاب، باعث گردید که در «مطالعات توسعه محور شرق» به ضرورت وجود تشکیلات مناسب منطقه‌ای برای اجرای برنامه‌های پیشنهادی و تحقق توسعه توجه شود و در مواد ۸ و ۹ مصوبه محور شرق به ایجاد دو سطح مدیریت ملی و منطقه‌ای تأکید گردد.

نگاهی گذرا به اقدامات انجام شده در برنامه‌های عمرانی اول تا ششم قبل از پیروزی انقلاب، و نتایج به دست آمده در توسعه منطقه‌ای و بررسی سازوکار پیش‌بینی شده در طرح توسعه محور شرق برای اعمال مدیریت توسعه منطقه‌ای، امکان شناخت و تحلیل عملکرد سازمان‌های مدیریت عمران و توسعه منطقه‌ای قبلی و فعلی، و در نتیجه آینده‌نگری واقع‌بینانه برای طراحی مدیریت توسعه منطقه‌ای را که در این دوران حکم ضرورتی اجتناب‌ناپذیر را دارد فراهم می‌آورد.

برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب

اولین برنامه عمرانی هفت ساله کشور، با توجه به گزارش‌های مهندسان مشاور آمریکایی (موریس، لودسن)،

در سال ۱۳۳۷ به تصویب مجلس رسید که با وقوع نهضت ملی شدن نفت به شکلی ناقص به مرحله اجرا درآمد. این برنامه فاقد ابعاد منطقه‌ای بود اما انجام مطالعات شناسایی دشت مغان با هدف بهره‌برداری از آب رودخانه ارس و اسکان عشایر (و در واقع به دلیل شرایط سیاسی روز، با توجه به نقش شوروی) مورد توجه خاص قرار گرفت و برای اجرای برنامه‌های عمرانی در این دشت اولین سازمان توسعه منطقه‌ای تحت عنوان «بنگاه عمران دشت مغان» در سال ۱۳۳۲ به وسیله سازمان برنامه تأسیس گردید.

طرح توسعه منطقه‌ای خوزستان در برنامه دوم عمرانی کشور (۴۱-۱۳۳۴) آغاز گردید (۱). در این طرح احداث ۱۴ سد بزرگ، ایجاد مزارع نیشکر، کارخانجات قند و شبکه توزیع برق و مانند اینها پیش‌بینی شده بود. اجرای این طرح عظیم در آغاز به شرکت امریکایی توسعه و منابع (Development & Resource Corporation) داده شد و نهایتاً سازمان

آب و برق خوزستان به عنوان دومین و مهم‌ترین تشکیلات مدیریت توسعه منطقه‌ای عهده‌دار اجرای این طرح عظیم گردید. تفویض اختیارات اجرایی به سازمان آب و برق خوزستان امکان اجرای برنامه‌های گسترده توسعه خوزستان راه در حدی بسیار فراتر از اختیارات تشکیلات استانی وزارتخانه‌ها، به این نهاد منطقه‌ای می‌داد.

دو برنامه پنج ساله سوم و چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۳) دوران افزایش تعداد سازمان‌های عمران منطقه‌ای بود. در ماده ۱۷ قانون برنامه سوم ایجاد «دفاتر فنی در مراکز استان‌ها» با هدف مطالعه و بررسی نیازهای اولیه مناطق و اجرای طرح‌های عمرانی مورد تأکید قرار گرفت و «دفتر عمران ناحیه‌ای» نیز کار عمران مناطق و نواحی را در سازمان برنامه پی‌گیری می‌کرد.

همچنین در اجرای ماده ۱۹ قانون برنامه

سوم تأسیس تعداد زیادی سازمان عمران ناحیه‌ای پیش‌بینی گردید (۳) و بدین ترتیب به هیئت وزیران اجازه داده شد که اساسنامه این سازمان‌ها را به پیشنهاد سازمان برنامه، به تصویب برساند.

ماده ۱۹ قانون برنامه سوم به شرح زیر بود:

«سازمان برنامه اجرای طرح‌های عمرانی را پس از رسیدگی و تصویب به عهده وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مسئول محول خواهد کرد و مساعدت‌های لازم را به منظور تجهیز و آماده ساختن این دستگاه‌ها به عمل خواهد آورد. برای اجرای طرح‌هایی که جزء فعالیت هیچ یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی موجود نیست و اداره کردن تأسیساتی که در اثر اجرای آن به وجود می‌آید، دستگاه‌های مناسبی با تصویب هیئت وزیران تحت نظری یکی از وزارتخانه‌ها یا سازمان برنامه ایجاد خواهد کرد.»

در اجرای ماده ۱۹، این سازمان‌های عمران منطقه‌ای تأسیس گردیدند:

۱- سازمان عمران خیرفت

۲- سازمان عمران کهگیلویه

۳- سازمان عمران گرگان

۴- سازمان عمران مهاباد و سرپل ذهاب

در اساسنامه مشابهی که برای این سازمان‌ها تنظیم و تصویب شده بود، و یکی از ضعف‌های این سازمان‌ها در بدو تولد تشابه اساسنامه‌ها به رغم تفاوت‌های منطقه‌ای بود. علاوه بر نام سازمان و تعیین قلمرو جغرافیایی، امور و موضوعات زیر به عنوان وظایف آنها پیش‌بینی شده بود:

- مطالعه و شناسایی منابع و امکانات عمرانی منطقه؛

- تهیه و تنظیم برنامه‌های عمرانی منطقه در قالب برنامه عمرانی کشور؛

- تهیه طرح‌های عمرانی براساس برنامه مصوب و پیشنهاد آن برای تصویب سازمان برنامه؛

- اجرای طرح‌هایی که به تشخیص شورای عالی سازمان مجوزی برای اجرای آنها وجود نداشته باشد؛

- نظارت بر اجرای طرح‌های مصوب مربوط به منطقه، و ارزشیابی اقتصادی از عملکردهای آنها؛

نمراض‌هایی که بین وظایف و کارکرد بعضی سازمان‌ها نظیر سازمان توسعه سیستان و بلوچستان با دستگاه‌های بخشی به وجود آمد، موجب تضعیف سازمان‌های توسعه منطقه‌ای گردید و نهایتاً این سازمان‌ها در تشکیلات سایر دستگاه‌ها ادغام شدند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز باقی مانده سازمان‌های منطقه‌ای در وزارتخانه‌های شان ادغام شدند و هیچ اثری از آنها (به استثنای چند مورد) دیده نمی‌شود.

- تشویق و راهنمایی مردم برای شرکت در فعالیت‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری در امور تولیدی و اقدام به ایجاد تسهیلات لازم برای این منظور.

علاوه بر وظایف و اختیارات پیش گفته، مقرر بوده که کلیه طرح‌هایی که سایر سازمان‌های دولتی برای عمران منطقه تهیه می‌کنند، باید با کسب نظر موافق سازمان عمران هر منطقه باشد تا به تصویب سازمان برنامه برسد.

با توجه به وظایف و اختیارات مذکور، سازمان‌های عمرانی منطقه‌ای می‌باید مدیریت توسعه منطقه مورد نظر را به عهده می‌داشتند؛ اما در عمل چنین اتفاقی نیفتاد و اینها عمدتاً در چارچوب وظایف وزارت کشاورزی یا آب و برق گام بر می‌داشتند.

با تصویب قانون برنامه عمرانی چهارم در ۲۷ اسفند ۱۳۴۶، در ماده ۱۶ این قانون اجازه تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای تجدید گردید (۳).

در اجرای ماده ۱۶ در اردیبهشت ۱۳۴۷ قانون تأسیس شرکت‌های بهره‌برنداری از اراضی زیر سدها به تصویب رسید که به موجب آن به وزارت آب و برق (وزارت نیرو) اجازه تشکیل شرکت‌های کشت و صنعت و سازمان‌های آب منطقه‌ای داده شد - که در نتیجه شرکت‌های آب منطقه‌ای ایجاد گردیدند. اینها در نوع خود سازمان‌های عمران منطقه‌ای بخش‌اند و در زمان حاضر نیز مدیریت منابع آب کشور را در مناطق تعریف شده به عهده دارند.

در تاریخ ۳۰ دی ماه ۱۳۴۷ قانونی به نام قانون تشکیل سازمان‌های عمران کشاورزی و دامپروری در پنج ماده به تصویب رسید. اسامنامه این شرکت‌ها به وسیله وزارت

کشاورزی تهیه می‌شد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسید. در اجرای قوانین سه گانه مذکور بود که در بجا سازمان‌های عمران و توسعه نسبتاً موقتی در کشور تشکیل گردید «شرکت سهامی کشت و صنعت جیرفت»، «شرکت سهامی عمران منطقه غرب ایران»، «سازمان توسعه سیستان و بلوچستان» از جمله سازمان‌های عمران و توسعه منطقه‌ای‌اند که همگی - به استثنای سازمان توسعه سیستان و بلوچستان - زیر نظر وزارت آب و برق یا وزارت کشاورزی بودند و وظایف اصلی آنها نیز معطوف به توسعه بخش‌های آب و کشاورزی بود ولی در مواردی به اجرای طرح‌های خاص نظیر خانه‌سازی در سازمان عمران قزوین و یا طراحی و اجرای طرح‌های مختلف اما معنود به وسیله سازمان توسعه سیستان و بلوچستان می‌پرداختند.

سربوشت و عملکرد همه سازمان‌های عمران منطقه‌ای در اواسط دهه ۱۳۵۰ شمسی دچار تغییرات و دگرگونی شدید شد. به موجب قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف وزارت کشاورزی و منابع طبیعی، کلیه شرکت‌های بهره‌برنداری از اراضی زیر سدها و برخی شرکت‌های کشت و صنعت و دامپروری، از وزارت آب و برق منتزع شدند و به وزارت کشاورزی پیوستند.

همچنین تعارض‌هایی که بین وظایف و کارکرد بعضی سازمان‌ها نظیر سازمان توسعه سیستان و بلوچستان با دستگاه‌های بخشی به وجود آمد، موجب تضعیف سازمان‌های توسعه منطقه‌ای گردید و نهایتاً این سازمان‌ها در تشکیلات سایر دستگاه‌ها ادغام شدند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز باقی‌مانده سازمان‌های منطقه‌ای در وزارتخانه‌های شان ادغام شدند و هیچ اثری از آنها (به استثنای چند مورد) دیده نمی‌شود.

مدیریت توسعه منطقه‌ای بعد از انقلاب: تجربه طرح توسعه محور شرق

گسترده و عمیق توسعه زیانگسسی سیستان و بلوچستان و فاصله شاخص‌های آن از متوسط شاخص‌های توسعه یافتگی ملی - به ویژه در دهه ۱۳۶۰ - به همراه ناامنی‌ها و درگیری‌های فرزینده با اشراک و سدانقلاب به حد نگران‌کننده‌ای رسیده بود. مجموعه شرایط نامناسب طبیعی، جغرافیایی، اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

پس از چندین سال مقابله قهرآمیز اما کم‌اثر با عوامل ناامنی و قاچاق در منطقه، ضرورت حل همه‌جانبه مسائل استان سیستان و بلوچستان از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در کنار برخورداری نظامی و انتظامی احساس گردید که به طراحی مطالعات و برنامه‌ریزی و اجرای طرح توسعه محور شرق انجامید

از آنجا که نظام اداری و اجرایی متمرکز و بخشی کشور فاقد کارایی و توان لازم برای پیشبرد سریع برنامه‌های جامع توسعه منطقه‌ای است، در مصوبه طرح توسعه محور شرق دو سطح مدیریتی ویژه برای پی‌گیری امر توسعه استان سیستان و بلوچستان پیش‌بینی گردیده است

مرکز ثقل و فعالیت اصلی پی‌گیری طرح توسعه محور شرق در دفتری به نام «دفتر توسعه محور شرق» متمرکز گردید که مستقیماً زیر نظر استاندار سیستان و بلوچستان انجام وظیفه می‌کند

نیز به این نگرانی می‌افزود: این شرایط نامناسب، خود ریشه در این عوامل داشت:

- همسایگی با دو کشور مسئله‌دار و عقب مانده با حدود ۱۲۰۰ کیلومتر مرز کنترل ناشدنی در شرق؛
- مجاورت با کویر و مناطق بسیار خشک و غیر مسکونی در غرب و شمال غرب؛
- بدترین شرایط اقلیمی و آب و هوایی و حداقل بارندگی در قیاس با متوسط کشور و مناطق خشک جهان؛
- فرارگیری در مسیر قاچاق بین المللی مواد مخدر، به عنوان اولین و مهم‌ترین بارانداز پس از افغانستان؛
- وجود پیچیدگی‌های ناشی از حاکمیت روابط ایلی و عشیره‌ای در درون استان و ارتباط آن با آن سوی مرز؛
- ساختار ویژه فرهنگی و دینی و تفاوت‌های مذهبی؛
- اقتصاد بی‌رقم سنتی و بدون پیوند با اقتصاد ملی؛
- ضعف بسیار شدید روابط فرهنگی - اجتماعی بخش اعظم استان با بیکره ملی.

اینها عرصه بسیار مناسبی را برای مطامع و فعالیت قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای و عناصر مخالف نظام و همچنین شبکه بین المللی قاچاق مواد مخدر فراهم آورده بودند، به گونه‌ای که پس از چندین سال مقابله قهر آمیز اما کم اثر با عوامل ناامنی و قاچاق در منطقه، ضرورت حل همه جانبه مسائل استان سیستان و بلوچستان از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در کنار برخوردنهای نظامی و انتظامی احساس گردید. چنین برداشتی از مسائل استان به طراحی مطالعات و برنامه‌ریزی و اجرای «طرح توسعه محور شرق» انجامید.

طرح توسعه محور شرق اولین برنامه توسعه منطقه‌ای در ایران است که رؤس مهم آن به تصویب هیئت وزیران رسیده است. این مصوبه شامل پنج فصل است که در فصول اول تا چهارم آن اصول کلی توسعه استان، خط‌مشی‌های توسعه فعالیت‌های مختلف تولیدی، زیربنایی، بازرگانی، جمعیت و جوامع توسعه فضایی مورد توجه و تأکید قرار گرفته است و فصل پنجم مصوبه به خط‌مشی‌های اجرایی و تشکیلاتی اختصاص یافته است. در موارد ۸ و ۹ مصوبه نیز مشخصاً نظام مدیریت توسعه استان، به منظور ایجاد هماهنگی و اجرای برنامه‌ها، مطرح شده است.

از آنجا که به نظر گروه کارشناسان تهیه کننده طرح توسعه محور شرق، نظام اداری و اجرایی متمرکز و بخشی کشور فاقد کارایی و توان لازم برای پیشبرد سریع برنامه‌های جامع توسعه منطقه‌ای است، در مصوبه طرح توسعه محور شرق دو سطح مدیریتی ویژه برای پی‌گیری امر توسعه استان سیستان و بلوچستان پیش‌بینی گردیده است.

در ماده ۸ مصوبه، سطح مدیریت ملی توسعه استان طراحی شده که به شرح زیر است (۴):

به منظور تسریع در تحقق اهداف و خطوط کلی توسعه استان سیستان و بلوچستان و رفع موانع و مشکلات استان که عمدتاً ابعاد فراستانی دارند و سطحی از مدیریت ملی را طلب می‌کنند، هیئتی به ریاست وزیر برنامه و بودجه و دبیری استاندار سیستان و بلوچستان و با مشارکت وزرای ذی‌ربط بر حسب مورد تشکیل می‌گردد. از این پس این هیئت مسئولیت هماهنگی خط‌مشی‌های اجرایی کلیه وزارتخانه‌ها را در اجرای طرح‌های توسعه استان سیستان و بلوچستان به عهده خواهد داشت.

تبصره: هیئت مذکور همه ساله نیازهای ارزی فعالیت‌ها و عملیات توسعه استان را برآورد می‌کند و این برآورد در بودجه ارزی زیر کد خاص سیستان و بلوچستان منظور خواهد شد.

ماده ۹- به منظور ایجاد هماهنگی‌های لازم در اجرای طرح‌های توسعه و حداکثر استفاده از امکانات دست یافتنی، تشکیلات جدیدی زیر نظر استاندار سیستان و بلوچستان ایجاد می‌گردد (۳).

بررسی عملکرد تشکیلات مدیریت توسعه سیستان و بلوچستان در قالب مصوبه محور شرق هیئت ماده ۸:

در ابتدا هیئت ماده ۸ به ریاست وزیر برنامه و بودجه و دبیری استاندار سیستان و بلوچستان و عضویت وزرای کشور، جهاد بازرگانی و کار و امور اجتماعی به عنوان اعضای ثابت تشکیل گردید و مقرر شد حسب مورد از وزرای ذی ربط نیز دعوت شود. طبق ماده ۸ مصوبه مسئولیت هماهنگی خط‌مشی‌های اجرایی کلیه وزارتخانه‌ها در اجرای طرح‌های توسعه سیستان و بلوچستان و برآورد و تصویب نیازهای ارزی فعالیت‌ها و عملیات توسعه استان به عهده این هیئت است. ضمناً براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی و با تصویب هیئت وزیران، اختیارات دولت در امور توسعه سیستان و بلوچستان به این هیئت تفویض گردید.

در جریان کار و پس از تشکیل چند جلسه معدود با حضور بعضی از اعضا، و مشکلی تشکیل جلسات با حضور همه اعضا به علت محدودیت وقت وزرا، هیئت ماده ۸ تصویب کرد که این هیئت محدود به وزیر برنامه و بودجه و دبیری استاندار باشد. و وزرا بر حسب مورد و با دعوت قبلی در جلسات هیئت حضور یابند. ضمناً به استناد اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی و تصویب هیئت وزیران، کلیه اختیارات دولت در امور توسعه سیستان و بلوچستان به وزیر برنامه و بودجه و رئیس هیئت ماده ۸ واگذار گردید.

پس از تشکیل اولین جلسات هیئت، بحث ایجاد

تشکیلات مناسب برای هدایت و هماهنگی توسعه استان در دستور کار قرار گرفت و گروهی مسئول تهیه شرح وظایف و نمودار تشکیلات مدیریت توسعه استان گردیدند. همچنین مقدماً با طراحی تشکیلات موقت، مقرر شد با توجه به برنامه بلندمدت تهیه شده و راهبردهای آن، طرح‌ها و پروژه‌های استان تهیه گردند و به سند برنامه اول توسعه کشور اضافه شوند.

این تشکیلات موقت تحت عنوان تشکیلات پی‌گیری مصوبه محور شرق به تصویب هیئت ماده ۸ رسید (نمودار شماره ۱) (۳).

همان گونه که در نمودار ۱ ملاحظه می‌شود، پنج کمیسیون امور تولیدی، بازرگانی، زیربنایی، اشتغال و نیروی انسانی و سیاسی و اجتماعی در تهران به ریاست معاونان وزرای مربوط و همچنین کمیسیون‌های نظیر در استان و با مسئولیت مدیران دستگاه‌های اجرایی ذی ربط تشکیل گردید.

وظیفه کمیسیون‌ها تهیه طرح‌ها و پروژه‌های مختلف با همکاری وزارتخانه‌ها در تهران و دستگاه‌های اجرایی استانی نظیر بود کمیسیون‌های فعال در تهران زیر نظر شورای هماهنگی کمیسیون‌ها - شامل استاندار سیستان و بلوچستان، معاون امور مناطق سازمان برنامه و بودجه و معاونان وزارتخانه‌های جهاد بازرگانی، کار و امور اجتماعی و کشور - قرار داشتند و پیشنهادهای خود را برای تأیید به این شورا ارائه می‌کردند.

کمیسیون‌های استانی نیز پس از تهیه فهرست طرح‌ها و پروژه‌های خود و تصویب آنها در کمیته برنامه‌ریزی استان، پیشنهادهای خود را برای هماهنگی به شورای هماهنگی کمیسیون‌ها ارائه می‌کردند تا پس از هماهنگی برای تصویب به هیئت ماده ۸ ارائه گردد.

حاصل کار فشرده و کوتاه مدت کمیسیون‌ها، فهرست بسیار طولانی طرح‌ها و پروژه‌هایی بود که می‌بایست در برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور به مرحله اجرا در می‌آمد.

از آنجا که در نظام برنامه‌ریزی برنامه اول و مصوبات قانونی این برنامه جایی برای درج طرح‌ها و پروژه‌های استانی منظور نشده بود، عملاً تمامی طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی بالاترکلیف ماندند و به امید اجرای آنها به وسیله دستگاه‌های اجرایی (که خود پیشنهاد دهنده بودند) رها شدند. تنها قراری که به پیشنهاد وزیر وقت برنامه و بودجه و ریاست هیئت ماده ۸ گذاشته شد، این بود که نماینده استاندار و مسئول دفتر مطالعات توسعه محور شرق هر ساله با شرکت در جلسات ستاد بودجه سازمان برنامه و بودجه - که جمع‌بندی طرح‌ها و پروژه‌های

ایجاد سازمان عمران سیستان در سیل

سال ۱۳۷۰ پیشنهاد شد و مورد تصویب

قرار گرفت که به لحاظ ضرورت توجه به

توسعه یکپارچه و جامع در سیستان، به

سازمان برنامه و بودجه وابسته گردید

متأسفانه این سازمان نیز به رغم

حمایت‌های همه جانبه با توجه به نظام

بخشی و متمرکز اداره کشور با

تعارض‌ها و تداخل‌های وظیفه‌ای

زیاد و مقابله دستگاه‌های اجرایی

محلی عملاً کارایی لازم را نیافت و

نتوانست نقشی در محور توسعه

منطقه بر عهده گیرد

عمرانی بخش‌ها را برای درج در قانون بودجه سالانه انجام می‌دهد - طرح‌ها و پروژه‌های لازم‌الاجرا در سیستان و بلوچستان را در جلسه مطرح سازد و برای درج در قانون بودجه پی‌گیری کند.

پس از انجام این مرحله از برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، تشکیلات موقت کمیسیون‌ها و شورای هماهنگی مذکور منحل گردید.

پس از پایان فعالیت کمیسیون‌ها و ارائه فهرست طرح‌ها و پروژه‌ها برای اجرا در طول برنامه اول توسعه کشور، دفتر پی‌گیری مصوبه طرح توسعه محور شرق به منظور پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مصوب و بررسی و مطالعه و تهیه طرح‌ها و پروژه‌های جدید، تشکیلات اجرای مصوبه محور شرق راه شرح نمودار شماره ۲ طراحی کرد و در جلسه مورخ ۲۶ دی ماه ۱۳۶۹ هیئت ماده ۸ مصوبه محور شرق با حضور رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر کشور و نمایندگان وزرای ذی‌ربط و استاندار سیستان و بلوچستان به تصویب رساند. شرح وظایف این تشکیلات چنین است (۳).

۱- وظایف شورای هماهنگی

- ۱- بررسی و تأیید طرح‌های توسعه استان، ارائه شده به وسیله استاندار برای ارسال به هیئت ماده ۸
- ۲- اهتمام در تأمین منابع اعتباری، انسانی و تجهیزاتی اجزای طرح‌های توسعه در استان
- ۳- حمایت و پشتیبانی از فعالیت‌های دفتر، به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده.

۲- وظایف استاندار

- ۱- تعیین و انتصاب مسئول دفتر
- ۲- تعیین و ابلاغ حدود اختیارات مسئول دفتر

۲- ابلاغ برنامه طرح‌ها و پروژه‌های سالانه دفتر یا بررسی و تأیید برنامه‌های پیشنهادی دفتر و ابلاغ برای اجرا

- ۴- تأمین اعتبارات لازم برای اجرای برنامه‌ها و تعیین و ابلاغ نحوه انجام هزینه‌های دفتر
- ۵- نظارت عالی بر طرح‌های در دست اجرای دفتر
- ۶- بررسی و تصویب نتایج مطالعات و طرح‌های توسعه پیشنهادی دفتر
- ۷- انتخاب و انعقاد قرارداد با مهندسان مشاور و اشخاص حقوقی، برای برنامه‌های دفتر.

۳- وظایف دفتر و مسئول دفتر

- ۱- تهیه و تدوین برنامه اجرایی سالانه دفتر و ارائه به استاندار، برای بررسی و تصویب و ابلاغ
- ۲- تهیه و تدوین شرح خدمات و مراحل عملیات تهیه طرح‌های توسعه
- ۳- برآورد و تأمین نیروی انسانی، اعتبار و تجهیزات و نیازهای تدارکاتی برای تهیه طرح‌ها و پروژه‌های مصوب
- ۴- انتخاب مشاوران و کارشناسان حقیقی و انعقاد قرارداد با آنها برای تهیه طرح‌ها و پروژه‌های مصوب
- ۵- انتخاب و استخدام کارکنان مورد نیاز دفتر
- ۶- مکاتبه و تماس با دستگاه‌ها و ارگان‌ها و شرکت در جلسات تشکیل شده به منظور پیشبرد کار طرح‌های توسعه استان
- ۷- انجام کلیه اقدامات لازم برای اجرای وظایف دفتر و کنترل و نظارت بر پی‌گیری عملیات و رفع مشکلات اجرایی

- ۸- تهیه و تدوین طرح‌های توسعه استان و ارائه به استاندار
- ۹- تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها و نواح و ارائه به استاندار
- ۱۰- پی‌گیری و هماهنگی طرح‌های توسعه استان
- ۱۱- پی‌گیری تأمین اعتبار طرح‌های توسعه استان.

نمودار شماره ۱
تشکیلات موقت برای پی‌گیری مصوبه محور شرقی



ایران از اولین کشورهای جنوب است که با هدف
دستیابی به سطح توسعه کشورهای شمال
برنامه‌ریزی در سطح ملی را آغاز کرد

شماره ۲
ساختار سازمانی مسئول دفتر



۴- وظایف گروه تهیه و تدوین پروژه‌های مطالعاتی و اجرایی

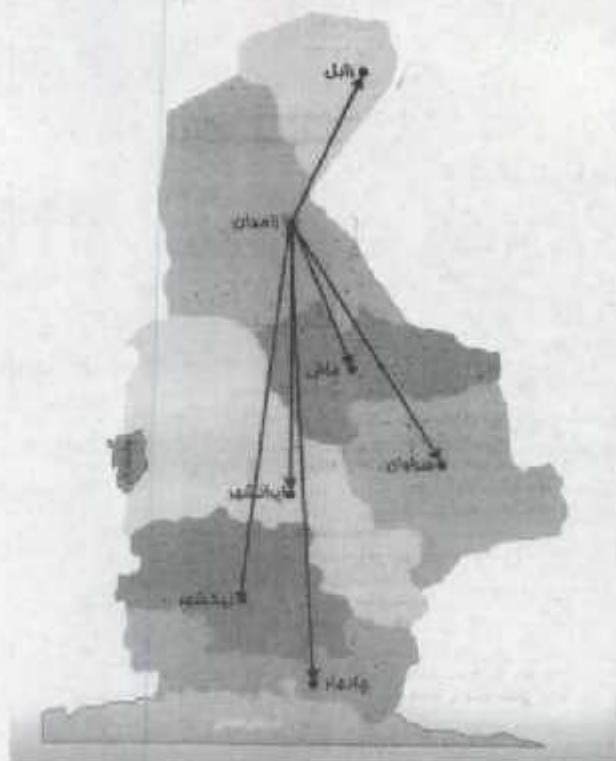
- ۱- گرفتن عناوین و اهداف طرح‌های توسعه از مسئول دفتر
 - ۲- تهیه و تدوین شرح خدمات و برآورد نیازهای نیروی انسانی، اعتباری، تجهیزاتی و پیشنهاد به مسئول دفتر برای بررسی و تأیید و اقدامات بعدی
 - ۳- تعیین و پیشنهاد روش‌های اجرایی و برآورد زمان اجرا
 - ۴- تدارک عوامل اجرایی طرح‌های مصوب مطالعاتی و اجرایی با نظر مسئول دفتر
 - ۵- انجام کلیه اقدامات ضروری برای اجرای طرح‌های پیشنهادی
 - ۶- تنظیم و ارائه گزارش‌های منظم از چگونگی پیشرفت کار به مسئول دفتر
 - ۷- جمع‌بندی و تلفیق نتایج مطالعات با همکاری دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط بر حسب مورد
 - ۸- چاپ و انتشار گزارش‌ها در صورت لزوم
 - ۹- تعیین و پیشنهاد شرایط پرداخت‌های تهیه طرح‌های توسعه به اشخاص و کارشناسان حقیقی
 - ۱۰- تنظیم قراردادهای مشاوره‌ای با اشخاص حقیقی و حقوقی برای اعضای مسئولان مربوط.
- #### ۵- وظایف گروه تهیه و تدوین لوایح و این نامه‌ها و تسمیه‌ها
- ۱- بررسی و ارزیابی دندهای مصوبه و مقایسه تطبیقی با وضع موجود و تبصره‌های برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های عمرانی سالانه
 - ۲- انتخاب بندهایی که نیاز به تهیه مصوبه، دستورالعمل یا

لایحه و مانند اینها دارد

- ۳- تعیین روش تهیه هر یک از موارد مذکور و پیشنهاد به مسئول دفتر برای بررسی
- ۴- تهیه چارچوب عملیات یا شرح خدمات اجرای کار
- ۵- پی‌گیری و تدارک امکانات لازم برای اجرای پیشنهادها در صورت توافق
- ۶- اقدام برای تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها، مصوبه‌ها، لوایح و جز اینها
- ۷- پی‌گیری موارد تهیه شده تا مرحله تصویب و دفاع در مراجع ذی‌ربط
- ۸- جمع‌بندی هر گونه فعالیت و تهیه گزارش‌های لازم مقطعی از چگونگی پیشرفت کار
- ۹- تعیین و پیشنهاد شرایط پرداخت‌ها به اشخاص حقیقی یا حقوقی
- ۱۰- ارزیابی کار کارشناسان و مشاوران حقیقی و حقوقی مربوط و صدور گواهی پرداخت.

۶- وظایف واحد نظارت و پی‌گیری

- ۱- مشارکت در تهیه و تدوین چارچوب مطالعات و طرح‌های توسعه و شرح خدمات، با نظر مسئول گروه تهیه و تدوین طرح‌ها
 - ۲- همکاری با مسئول گروه تهیه طرح‌ها در انتخاب مشاوران حقیقی و حقوقی مطالعات و طرح‌های توسعه
 - ۳- نظارت و کنترل و پی‌گیری مداوم پیشرفت عملیات
 - ۴- تعیین و اعلام نقاط قوت و ضعف کارها به مسئول دفتر و مسئولان تهیه طرح‌ها و لوایح
 - ۵- ارائه پیشنهادها لازم برای بهبود کیفی و کمی کار به مسئول دفتر
 - ۶- ارزیابی کمی و کیفی کار و تعیین حد مطلوبیت کارهای انجام شده و تأیید یا رد نتایج.
- #### ۷- وظایف امور اداری و مالی
- ۱- انجام کلیه کارهای اداری ارجاع شده از طرف مسئول دفتر
 - ۲- تنظیم و نگهداری اسناد و مدارک مربوط به مکاتبات و مطالعات
 - ۳- انجام خریدهای ضروری بر حسب مورد



۴- نگهداری حساب تنخواه

۵- انجام امور تدارکاتی و خدماتی مورد نیاز

۶- ارسال اسناد مالی و فاکتورها به استان، و پی گیری تا مرحله تسویه حساب

۷- حفظ و نگهداری کلیه اسناد و اثاث دفتر.

مرکز نقل و فصالت اصلی پی گیری طرح توسعه محور شرق در دفتری به نام «دفتر هماهنگی و پی گیری مصوبه و طرح های توسعه محور شرق» (که بعدها به طور خلاصه به «دفتر توسعه محور شرق» معروف شد) متمرکز گردید که این دفتر مستقیماً زیر نظر استاندار سیستان و بلوچستان انجام وظیفه می کند همان طور که ملاحظه می شود، عمده ترین وظایف این دفتر پی گیری و هماهنگی طرح های توسعه استان (اعم از ملی و استانی) و پی گیری تأمین اعتبار طرح های توسعه و تهیه و ارائه آیین نامه ها و لوایح لازم برای ارائه به هیئت ماده ۸ است. اما در عمل جز در طول برنامه اول و مواردی خاص در طول سال های بعد، موفق به انجام وظایف تعیین شده نگردیده است. دلایل این امر متعدد است اما مهم ترین آنها احساس تداخل وظیفه از طرف کلیه دستگاهها - حتی سازمان برنامه که خود مسئول مستقیم است - و مقابله ضمنی با این دفتر و همچنین تغییرات استانداران و رئیس هیئت ماده ۸ بوده است.

یکی از مهم ترین کوشش های این دفتر، مطالعه و طراحی سازمان توسعه سیستان و بلوچستان، با استناد به ماده ۹ مصوبه محور شرق بود. هر چند این تشکیلات طراحی گردید اما با نظر به سیاست های انقباضی دولت و عدم استقبال از گسترش تشکیلات دولتی به اجرا در نیامد. لیکن با توجه به پی گیری های وزارت مسکن و شهرسازی برای ایجاد سازمان های توسعه منطقه ای در آن دوران و استمرار کارشناسان مطالعات محور شرق و انجام مطالعات مذکور از یک سو، و وقوع سیل در سیستان و بروز خسارات فراوان در منطقه از سوی دیگر، ایجاد سازمان عمران سیستان در سفر ریاست جمهوری وقت به سیستان به هنگام وقوع سیل سال ۱۳۷۰ پیشنهاد شد و مورد تصویب قرار گرفت. وزارت کشاورزی نیز مسئول ارائه شناسنامه برای این سازمان شد. ولی در جلسات کمیسیون های دولت بنابه پیشنهاد دفتر توسعه محور شرق، سازمان عمران سیستان که مقرر بود وابسته به وزارت کشاورزی باشد به لحاظ ضرورت توجه به توسعه یکپارچه و جامع در سیستان، به سازمان برنامه و بودجه وابسته گردید.

متأسفانه این سازمان نیز به رغم حمایت های همه جانبه با توجه به نظام بخشی و متمرکز اداره کشور موفقیت زیادی به دست نیاورد و با تعارض ها و تداخل های وظیفه ای زیاد و مقابله دستگاه های اجرایی محلی عملاً کارایی لازم را نیافت و نتوانست نقشی در خور در توسعه منطقه بر عهده گیرد.

دفتر مطالعات توسعه محور شرق به موجب ماده ۹ مصوبه و به منظور طراحی تشکیلات سازمان توسعه سیستان و بلوچستان، مطالعات نسبتاً گسترده ای در مورد سازمان های عمران و توسعه منطقه ای در جهان و ایران انجام داد. به موجب این مطالعات، علل و عوامل موفقیت ناچیز سازمان های عمران و توسعه کشور طی چند دهه فعالیت آنها از جمله تشکیلات پی گیری مصوبه محور شرق را می توان در سه گروه طبقه بندی کرد.

واقعیت این است که اساساً در نظام متمرکز اداری و تفویض بخشی نگری در کشور و مسئولیت وزیران در مقابل مجلس در این زمینه، نمی‌توان انتظار شکل‌گیری مدیریت توسعه منطقه‌ای را به معنای واقعی آن، که اعمال مدیریت توسعه جامع و یکپارچه و با مشارکت نهادهای مدنی و مردمی است، داشت

الف - نارسایی‌های ساختاری:

- ۱- فقدان ساختار تشکیلاتی مناسب
- ۲- نامشخص بودن حدود اختیارات و روابط عمودی و افقی در استان و یا مرکز
- ۳- جدال دائمی نمرکز سیاسی و عدم تمرکز سازمانی و محدود بودن حوزه عمل تفویض اختیار
- ۴- عدم جامعیت اکثر سازمان‌های عمران و محدود بودن به امر کشاورزی
- ۵- فراگیر نبودن سازمان‌های عمران و محدود بودن به بخشی از قلمرو استان یا منطقه‌ای محدود
- ۶- نامناسب بودن ارتباط و وابستگی سازمانی (به نظر می‌رسد تنها جایگاه مناسب سازمان‌های توسعه جامع و فراگیر وابستگی تشکیلاتی به سازمان برنامه و بودجه بوده است).

ب - نارسایی‌ها و مشکلات ناشی از محوریت منطقه:

- ۱- عدم قدرت جذب، تربیت و تجهیز نیروی انسانی متخصص
- ۲- ناتوانی در جذب اعتبارات عمرانی
- ۳- ناتوانی در فراهم ساختن باموقع ابزار و مصالح ضروری
- ۴- فقدان شبکه‌های ارتباطی مانند راه، راه‌آهن، فرودگاه و بندر.

ج - ضعف‌ها و نارسایی‌های مدیریتی:

- ۱- پنهان‌دانی به مطالعات و تحقیقات قبل از تنظیم و اجرای برنامه‌های توسعه
- ۲- عدم هماهنگی بین مدیران استانی در امور عمرانی
- ۳- عدم حمایت مقامات مرکزی از مدیران و مسئولان استانی و منطقه‌ای
- ۴- تعدد مراکز قدرت و تصمیم‌گیری
- ۵- توزیع نامناسب اختیارات ستادی بین مرکز و استان.

واقعیت این است که از این همه سازمان‌های عمران و توسعه منطقه‌ای که تحت نام‌های مختلف ایجاد شدند، هیچ‌یک از آنها اختیارات لازم را برای اعمال مدیریت جامع توسعه در منطقه خود نداشتند. اساساً در نظام متمرکز اداری و تفویض بخشی نگری در کشور و مسئولیت وزیران در مقابل مجلس در این زمینه، نمی‌توان انتظار شکل‌گیری مدیریت توسعه منطقه‌ای را به معنای واقعی آن، که اعمال مدیریت توسعه جامع و یکپارچه و با مشارکت نهادهای مدنی و مردمی است، داشت.

تجارب اجرایی گوناگون نگارنده در این عرصه نشان می‌دهد که در نظام متمرکز و بخشی اداره کشور، سازمان‌های توسعه منطقه‌ای - و اساساً اعمال مدیریت توسعه منطقه‌ای - امکان‌پذیر نیست. تنها راه اعمال چنین مدیریتی در شرایط فعلی از طریق تفویض اختیار وزرا و دولت و سازمان یا فرد در سطح منطقه است. اما از آنجا که هر یک از وزرا در هر لحظه‌ای می‌توانند این تفویض اختیار را لغو کنند چنین سازمان و نهادی نمی‌تواند پایداری لازم را در طول زمان داشته باشد. قانون شوراهای اسلامی نیز جامعیت لازم را برای اعمال مدیریت توسعه منطقه‌ای ندارند.

ضرورت عدم تمرکز و تمرکززدایی ایجاب می‌کند که در آینده قوانین عدم تمرکز و واگذاری مدیریت توسعه منطقه‌ای به سازمان‌های منطقه و محلی و به ویژه نهادهای مردمی با سعه صدر بشتر تدوین شوند. کوشش‌های به عمل آمده در قانون برنامه سوم برای واگذاری اختیارات بیشتر به مقامات محلی می‌تواند سرآغازی امیدوارکننده در جهت عدم تمرکز به حساب آید، مشروط بر آنکه به عنوان راهبردی اساسی در برنامه‌های بعدی توسعه کشور مورد تأکید و پی‌گیری قرار گیرد؛ و بدین ترتیب تدریجاً زمینه‌های لازم برای واگذاری کلیه اختیارات لازم به سازمان‌ها و نهادهای و مقامات منطقه‌ای و محلی برای اعمال مدیریت توسعه در سطح منطقه و محل فراهم آید.

منابع

- ۱- احمد صراف، «مطالعه‌ای بر توسعه منطقه‌ای»، دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۱۳۷۷.
- ۲- دفتر هماهنگی و پی‌گیری حوزه و طرح‌های توسعه محور شرق اصفهان سازمان توسعه و عمران استان اصفهان، مورخه ۱۳۷۰.
- ۳- دفتر توسعه محور شرق سیستان و بلوچستان، تجربیاتی از توسعه منطقه‌ای، شهریور ۱۳۷۴.

بخش ویژه
مهندسی و معماری



طرح یک مسئله:

مقدمه: سابقه مسئله

در سال های ۵۴ - ۱۳۵۳ که نگارنده در تهیه طرح های جامع شهر های کابل (لامیجان، لنگرود و...) یا مشاور مسئول تهیه طرح های جامع همکاری داشت، متوجه شد که تعداد دانش آموزان مقاطع دبستان، راهنمایی تحصیلی و دبیرستان، که در مدارس شهر های یاد شده تحصیل می کنند به میزان زیادی بیشتر از جمعیت واقع در سن تحصیلی مقاطع مربوط در این شهر هاست.

پس از بررسی های مختلف معلوم گردید که دلیل این امر استفاده دانش آموزان ساکن حومه های نزدیک و دور این شهر ها از مدارس واقع در داخل شهر هاست. این واقعیت آشکار نشان می داد که «شهر» در مناطق بدینترانجای شمال کشور، که تمام بینه سکونتگاهی و غیر سکونتگاهی آن تقریباً به یکسان از موهبت باران برخوردارند، با مفهوم «شهر» در داخل فلات فارس تفاوت دارد؛ بدین معنی که «شهر» در این اقلیم، تراکم ترین نقطه سکونتگاهی است و به طور ضیق و تدریجی، به موازات حرکت از تراکم ترین نقطه یا هسته مرکزی سکونتگاه به طرف بیرون، از تراکم واحدهای مسکونی کاسته می شود و همزمان با نزدیکی به میدان مغناطیسی یا حوزه سکونتگاه متمرکز دیگر، این جریان طبیعی تراکم سکونت به طور معکوس رو به افزایش می گذارد.

به علاوه، در برخی از شهر های دیگر این اقلیم

حوزه فرایشهری خدمات حمل و نقل همگانی در کلان شهرها

محمد حسن شهیدی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

چالوس، نوشهر، قائم شهر و برخی دیگر) ملاحظه شد که حوزه استحفاظی این شهرها عملاً به حوزه استحفاظی شهر همجوار تجاوز کرده است و محدوده‌هایی در میان شهرهای همجوار، دارای حوزه‌های استحفاظی مشترک یا همپوشی اند.

واقعیت مذکور این نتیجه را برای نگارنده در برداشت که در برخورد با طرح‌های توسعه شهری در شهرهای شمال کشور نمی‌توان به محدوده‌های قانونی شهرها اکتفا کرد و لازم است تکرر قراشهری یا حوزه نفوذی یا منطقه‌ای را در برنامه‌ریزی‌های توسعه کالبدی (و اقتصادی) این شهرها همواره مد نظر داشت، چرا که «خدمات» ارائه شده در شهرها الزاماً برای ساکنان داخل محدوده قانونی شهر نیست و ساکنان حوزه نفوذ یا مناطق شهری این شهرها نیز از چنین خدماتی بهره‌مند می‌شوند. یافته مذکور نشان دهنده این نتیجه بود که تنها خدمات اولیه‌ای چون آموزش، درمان و امثال آنها دارای چنین حوزه‌های گسترده‌ای نیستند بلکه سایر خدمات ثانوی یا پیچیده‌تر نیز، بسته به قانونمندی‌های آنها، حوزه‌های کم و بیش گسترده‌ای دارند.

در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۷۰ که شهرهای بزرگ کشور چون تهران، اصفهان، مشهد، کرج و مانند اینها دچار موج جدیدی از مهاجرپذیری شدند، به برکت «پیکان» و پس از آن به کمک سایر وسایل نقلیه شخصی وارداتی یا موتوئازی داخل کشور، گسترش بیمارگونه خود را این بار در روستاها و شهرک‌ها و شهرهای پیرامونی به شکل گسترش اقماری ادامه دادند. این روند، به دلیل ارتباط روزمره این شهرها با آبادی‌های اطراف، آنها را به صورت کلان شهرهایی در آورد که دست کم محل سکونت شاغلان روزانه آنها به شهرها و شهرک‌ها و روستاهای اطراف مادرشهرها انتقال یافت. همچنین به دلیل استقرار محل کار و اشتغال روزانه آنها در درون شهرها (و چه بسا در خدمات و حتی خدمات کاذب و انگلی) از تباطو حمل و نقلی روزانه آنها رو به گسترش گذاشت، تا به آنجا که شرکت‌ها یا سازمان‌های اتوبوسرانی این شهرها، به ویژه به دلیل طرح مطالبات بحق و بناحق بعد از انقلاب، ناچار به ارائه خدمات حمل و نقلی به این شهرها یا شهرک‌ها و روستاها شدند. همین امر، که خود موجب کاهش روزافزون توان خدمات رسانی و کیفیت خدمات شرکت‌ها و سازمان‌های اتوبوسرانی این مادر شهرها (به شهر مادر و حومه‌ها) شد، انگیزه دوم یا سوم «طرح مسئله» مقاله حاضر گردیده است.

بیش از ورود به مباحث دیگر، لازم است یکی از اصول اساسی که شالوده طرح موضوع مقاله حاضر است به اختصار بیان گردد و آن اینکه، «حمل و نقل یا اسکان دسترسی یا جابه جایی» شهروندان از نقاطی به نقاطی دیگر، همچون حق دانستن (یا خدمات آموزشی)، حق سلامت (یا خدمات درمانی و بهداشتی)، حق تفریح (یا خدمات ورزشی و تفریحی) و حق هویت (یا خدمات فرهنگی و مانند آن)، حق مسلم هر شهروندی است که در داخل مرزهای سیاسی یک کشور زندگی می‌کند. این وظیفه قانونی و گریز ناپذیر حکومت‌ها و دستگاه‌های اجرایی آنها (دولت‌ها/ شهرداری‌ها) است که حداقل حساسی از این خدمات را برای کلیه احاد شهروندان کشور تأمین کنند - اگر چه در عرصه خدمات متمایز در این عرصه‌ها، بهره‌مند شوندگان از این خدمات «ممتاز ملزم به پرداخت حق امتیاز خدمت ممتاز به دستگاه‌های اجرایی حکومت یا دولت و شهرداری‌ها هستند» (۱).

۱- هدف

هدف این مقاله، «طرح مسئله» محدوده‌های خدمات حمل و نقل همگانی روزانه کلان شهرها (۲) و عدم خوانایی اختصارات تخصیص یافته به سیستم‌های حمل و نقل همگانی یا شرکت‌ها (و سازمان‌های اتوبوسرانی این شهرها) است. از آنجا که بررسی کمی و دقیق‌تر این مسئله نیازمند اطلاعات و فرصت مناسب‌تر و بیشتری است، لذا تأکید می‌شود که هدف این مقاله، «ارائه پاسخ» به مسئله نیست بلکه در آن کوشش شده است تا با

نمایه ۱: تعداد جمعیت مادر شهر و حوزه تحت پوشش و تعداد نقاط شهری و روستایی حوزه پوشش خدمات اتوبوسرانی کلان شهر کشور

ردیف	شهر	جمعیت شهر (سال ۱۳۷۵) ^(۱)	جمعیت در سال ۱۳۷۸ ^(۱)		تعداد نقاط تحت پوشش
			شهر	حومه‌های پوشش	
۱	اصفهان	۱۳۶۶۰۷۳	۱۳۶۱۰۳۷	۳۳۹۱۳۹	۱۷۰۰۱۶۶
۲	اهواز	۸۰۴۳۸۰	۸۶۵۳۵۳	۳۳۸۳۳	۸۸۸۱۷۶
۳	تبریز	۱۱۹۱۰۲۳	۱۲۸۰۳۷۱	۶۹۷۸۳	۱۳۵۰۱۵۴
۴	تهران	۶۷۵۷۸۲۵	۷۳۶۵۷۵۸	۳۵۷۲۲۲	۷۶۲۲۹۸۰
۵	شیراز	۱۰۵۳۰۲۵	۱۱۳۳۰۰۲	۳۳۳۰	۱۱۷۳۳۹۲
۶	مشهد	۱۸۸۷۳۰۵	۲۰۲۸۹۶۰	۴۵۸۹۰	۲۰۹۶۸۵۰
۷	کرج	۹۲۰۹۶۸	۱۰۱۱۵۲۱	۱۸۸۹۵	۱۲۰۰۴۳۶
	جمع	۱۳۹۰۱۳۳۸	۱۴۹۴۵۰۱۲	۱۰۸۶۱۴۲	۱۶۰۳۹۱۵۴

۱: برآورد (انتزاع شده از منشأنامه سیستم اتوبوسرانی شهری) ۲

جدول ۲- جمعیت حومه تخت پوشش و کل جمعیت تخت پوشش، تبریز، کلان‌شهرهای منطقه و طول خطوط حومه شهری آنها

ردیف	شماره	جمعیت (۱۳۸۵)		طول خطوط تبریز (کیلومتر)			طول خطوط تبریز (کیلومتر)		نسبت جمعیت حومه به کل جمعیت
		کل جمعیت	جمعیت حومه	کل	حومه	کل	حومه		
۱	اصفهان	۳۳۱۳۳	۱۷۰۰۰۰	۳۳۸۵	۲۶۲	۳۳۸۵	۲۶۲	۰/۰۷۷	
۲	تهران	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	
۳	تبریز	۲۹۸۳۳	۱۲۵۰۰	۲۲۲	۲۲۲	۲۲۲	۲۲۲	۰/۰۴۱	
۴	شیراز	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	
۵	مشهد	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	
۶	کرج	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	
۷	مجموع	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱/۰	

در این جدول، جمعیت کل و حومه شهری، بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵، و طول خطوط، بر اساس طرح جامع شهرسازی و توسعه شهری، سال ۱۳۸۵، در نظر گرفته شده است.

جدول ۳- تعداد جمعیت شهرهای و حومه آنها، تبریز، کلان‌شهرهای منطقه و طول خطوط و متوسط طول خطوط اتوبوسرانی در هر یک

ردیف	شماره	جمعیت کل (۱۳۸۵)	جمعیت حومه	تعداد خطوط اتوبوسرانی		طول خطوط اتوبوسرانی (کیلومتر)		نسبت طول خطوط اتوبوسرانی (درصد از کل طول خطوط)	
				کل	حومه	کل	حومه	کل	حومه
۱	اصفهان	۳۳۱۳۳	۱۷۰۰۰	۱۲	۱۲	۳۳۸۵	۲۶۲	۰/۰۷۷	۰/۰۷۷
۲	تهران	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	۱/۰
۳	تبریز	۲۹۸۳۳	۱۲۵۰۰	۲۲۲	۲۲۲	۲۲۲	۲۲۲	۰/۰۴۱	۰/۰۴۱
۴	شیراز	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	۱/۰
۵	مشهد	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	۱/۰
۶	کرج	۳۳۸۳۳	۳۳۸۳۳	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱۳۷۷	۱/۰	۱/۰
۷	مجموع	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱/۰	۱/۰

«طرح مسئله»، نظر صاحب‌نظران و اهل فن به تأمل و بررسی در این مسئله جلب گردد و به یاری آنها - و در فرصتی نه چندان دور - پاسخ یا پاسخ‌های درخور موضوع ارائه و تدوین گردد.

۲- فرضیه

کلان‌شهرها به دلیل اندازه جمعیت و سطح شهر، شرایط جغرافیایی، اقلیمی و توپوگرافیک منطقه یا نحوه پراکندگی سکونتگاه‌های منطقه، و طبیعتاً آرایش و فاصله آنها از هم‌دیگر، وضعیت اقتصادی یا شعبی سکونتگاه‌های منطقه، ضریب مالکیت اتومبیل خانوارها، شبکه‌های ارتباطی منطقه‌ای و عواملی از این قبیل، حوزه نفوذ روزانه‌ای فراتر از محدوده قانونی شهرها پیدا کرده‌اند. این محدوده با جمعیت و سطح زیرپوشش آن، و همچنین شبکه ارتباطی مرتبط به مادر شهر، تحت تأثیر عوامل یادشده یا سایر عوامل، در هر نقطه متفاوت است. به نحوی که ارتباط روزانه آنها با سکونتگاه‌های واقع در حوزه نفوذ روزانه از نظر تعداد، شدت، نوع وسیله ارتباطی، جریان ارتباط یک‌طرفه یا دوطرفه و ساعات تراکم ارتباطی از الگوی واحدی تبعیت نمی‌کند. طبعاً تخصیص منابع حمل‌ونقل درون شهری آنها که از طریق شهرداری‌ها (و به ناچار دولت) صورت می‌گیرد باید از قاعده خاصی تبعیت کند. آن قاعده نیز با ملحوظ کردن عوامل مذکور و تشخیص درست حوزه نفوذ و برآورد واقعی تقاضای

سفرهای روزانه حومه - به - شهر و برعکس (Commuting)، به ویژه در زمینه تأمین تعداد اتوبوس و بهینه‌سازی برنامه حرکت آنها در مسیر شبکه حوزه نفوذ خارج مادر شهر، ضمن تأمین حجم کمی ناوگان، از اکت کیفی و بی‌روز ناهنجاری‌های ناشی از نارسایی‌های کمی و کیفی خدمات حمل‌ونقل همگانی روزانه حوزه نفوذ جلوگیری خواهد کرد.

۳- اطلاعات اولیه و جداول پایه

به منظور طرح مسئله تلاش شده است با استفاده از پرسشنامه‌های سالانه (۱۳۷۷ و ۱۳۷۸) هفت شهر کشور و همچنین جکیده اطلاعات اتوبوسرانی‌های کل کشور، اطلاعات اولیه برای دو سال یادشده ارائه شود. نمایه ۱ نشانگر تعداد جمعیت سال‌های ۱۳۷۵ و ۷۸ کلان‌شهرهای اصفهان، اهواز، تبریز، تهران، شیراز، مشهد و کرج و تعداد جمعیت تحت پوشش مادر شهرها و نقاط شهری و روستایی تحت پوشش است.

در نمایه ۲ جمعیت حومه تحت پوشش و کل جمعیت تحت پوشش اتوبوسرانی کلان‌شهرهای هفتگانه به همراه طول خطوط حومه شهری آنها نشان داده شده است.

نمایه ۳ تعداد جمعیت مادر شهر و حوزه تحت پوشش اتوبوسرانی‌های کلان‌شهرهای هفتگانه را به همراه تعداد خطوط، طول خطوط و متوسط طول خطوط آنها نشان می‌دهد.

۴- یافته‌های ابتدایی و مقدماتی

با مرور سرجمع‌ها و برخی شاخص‌های اطلاعات اولیه و جداول پایه، می‌توان نتایج ابتدایی و مقدماتی زیر را به دست آورد:

- فرضیه مطرح شده از نظر علمی فرضیه درخور اعتنایی است و نتایج علمی حاصل از واریسی آن می‌تواند به بهینه‌سازی تصمیم‌گیری در تخصیص اعتبارات برای تأمین اتوبوس‌های کلان‌شهرها (و شهرهای مشابه دیگر) مؤثر باشد؛ چرا که تمامی اتوبوسرانی‌های ۷ کلان‌شهر با متوسط ۱/۰۷ (و حداقل ۱/۰۳ و حداکثر ۱/۲۵) جمعیتی بیشتر از جمعیت مادر شهر را تحت پوشش روزانه دارند.

- طبق اطلاعات موجود اتوبوسرانی‌های شهرهای اهواز و شیراز به هیچ شهر حومه‌ای سرویس روزانه نمی‌دهند در حالی که اتوبوسرانی اصفهان با ۱۲ شهر تحت پوشش، در صدر کلان‌شهرها قرار دارد.

- اتوبوسرانی کرج به هیچ روستای حومه‌ای سرویس روزانه نمی‌دهد، در صورتی که اتوبوسرانی تهران با ۲۵

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

روستا و مشهد با ۳۲ روستا بیشترین تعداد روستاها را سرویس می‌دهند.

- در مجموع، شهر اصفهان با ضریب جمعیت تحت پوشش اتوبوسرانی شهری (اعم از شهر و روستا) معادل ۰/۲۵، بیشترین نسبت جمعیت تحت پوشش را به خود اختصاص داده و شهرهای اهواز و مشهد، دارای کمترین ضریب (۱/۰۳) یا جمعیت تحت پوشش اتوبوسرانی مادر شهر هستند.

- بیشترین خط اتوبوس حومه‌ای با ۳۵ خط مربوط به شهر مشهد و کمترین خط اتوبوس حومه‌ای مربوط به شهر کرج است در حالی که شهر کرج با ضریب ۱/۱۹ در مقام دوم شهرهای با جمعیت حومه‌ای تحت پوشش قرار دارد.

- طولانی‌ترین خطوط اتوبوسرانی حومه‌ای مربوط به شهر مشهد (با ۸۹۴ کیلومتر) و کوتاه‌ترین خطوط اتوبوسرانی حومه‌ای متعلق به کرج (با ۵۷ کیلومتر) است در حالی که خدمات‌رسانی خطوط اتوبوسرانی مشهد عمدتاً به روستاها (با ۳۵ خط برای ۳۲ روستا) و خدمات‌رسانی خطوط اتوبوسرانی کرج تنها به شهرها (با ۵ خط برای ۵ شهر) صورت می‌گیرد.

- طولانی‌ترین متوسط خطوط اتوبوسرانی حومه‌ای متعلق به تبریز و مشهد (با ۲۶ کیلومتر)



و کوتاه‌ترین آنها به کرج (با ۱۱ کیلومتر) تعلق دارد و در حالی که اتوبوسرانی تبریز به ۶۹۲۸۳ نفر در ۵ شهر و ۴ روستا سرویس می‌دهد، اتوبوسرانی مشهد به ۲ شهر و ۳۲ روستا سرویس دهی می‌کند!

- طولانی‌ترین خط اتوبوسرانی خدمات‌رسان به شهرهای حومه‌ای مربوط به شهر تبریز (شهر معقان با ۵۰ کیلومتر فاصله) و طولانی‌ترین خط اتوبوسرانی خدمات‌رسان به روستاهای حومه‌ای مربوط به شهر مشهد (روستاها ی ارداکی، حصار و میامی با ۵۸ کیلومتر) است.

- با در نظر گرفتن شرایط جغرافیایی که عارضه در دشت اصفهان یا منطقه شهری تحت پوشش اتوبوسرانی اصفهان، به نظر می‌رسد این شهر با طول متوسط ۱۱/۸ کیلومتر خط اتوبوسرانی حومه‌ای و بیشترین تعداد شهر حومه‌ای تحت پوشش، منطقی‌ترین و کارآمدترین سیستم‌های اتوبوسرانی کلان‌شهری را دارا باشد. اگر شاخص هزینه‌های یک جابجایی (بدون احتساب هزینه‌های سرمایه‌ای) را شاخص نسبی گویایی برای این واقعیت بدانیم، ۱۵۷ ریال شهر اصفهان (در مقایسه با شاخص ۴۵۵ مربوط به شهر کرج) مؤید این واقعیت است.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به نتایج ابتدایی و مقدماتی اشاره شده، پیشنهاد می‌شود:

- اصلاحات عملکردی اتوبوسرانی‌های تمام شهرها و از جمله کلان - شهرها، هر چه بیشتر تدقیق و روزآمد شود تا ابزار مناسب و قابل اعتمادی برای مطالعات حمل و نقلی آنها به حساب آید.

- مطالعات جامع دوباره سیستم‌های اتوبوسرانی ۷ شهر اشاره شده از نظر حوزه پوشش حومه‌ای آنها صورت گیرد تا ضمن بهینه‌سازی خطوط حومه‌ای این شهرها ابزار قابل اطمینان یا مطلوب و مناسبی برای سایر شهرها تدوین گردد.

- نگرش فراشهری یا حوزه نفوذی یا منطقه‌ای به سیستم‌های حمل و نقل شهرها و مخصوصاً کلان شهرها امری اجتناب‌ناپذیر است چرا که ارتباط روزمره این شهرها با حومه‌های نزدیک و حتی دور آنها، مرزهای قانونی شهرها را پشت‌سر می‌گذارد. عدم توجه به محدوده حوزه نفوذی یا منطقه‌ای سیستم‌های اتوبوسرانی شهری کلان شهرها (و شهرهای غیر کلان شهر) غفلت از بدیهی‌ترین واقعیت‌های مدیریت شهری را به دنبال دارد و به نوبه خود معضلات تبعی دیگری را نیز به همراه می‌آورد. این نگرش، نتیجه گسترش فضاهای مختلف، خدمات شهری از قبیل سکونت، آموزشی، درمانی و بهداشتی است که مآلاً در گسترش حوزه پوشش خدمات حمل و نقلی - ترافیکی شهرها و تجاوز آنها از محدوده‌های قانونی تجلی پیدا می‌کند.

حمل و نقل یا امکان دسترسی یا جابه جایی شهروندان از نقاطی به نقاطی دیگر، همچون حق دانستن، حق سلامت، حق تفریح و حق هویت، حق مسلم هر شهروندی است که در داخل مرزهای سیاسی یک کشور زندگی می‌کند

تمامی اتوبوسرانی‌های ۷ کلان شهر با متوسط ۱/۰۷ جمعیتی بیشتر از جمعیت مادر شهر را تحت پوشش روزانه دارند

شهر اصفهان با ضریب جمعیت تحت پوشش اتوبوسرانی شهری (اعم از شهر و روستا) معادل ۰/۲۵، بیشترین نسبت جمعیت تحت پوشش را به خود اختصاص داده و شهرهای اهواز و مشهد، دارای کمترین ضریب (۱/۰۳) یا جمعیت تحت پوشش اتوبوسرانی مادر شهر هستند

۱- این سخن بیان ضمنی نیست که معسوره معقان خدمات حمل و نقلی روزانه شهروندان - بزرگ و متوسطه - از حق کسب و کار به حریم شهرها و مسوده‌های حومه خود گذشته و این پدیده، نهایتاً از مرز کلان شهرها عبور می‌کند و باید که هدف این است که حتی بحران و شدت این موضوع فوراً کلان شهرها مورد تأکید خاص قرار گیرد. شکی نیست که در کشورهای دیگر، نگرش منطقه‌ای و فراشهری است به مسائل شهرها از چند خدمات عمومی یا سبقت‌بازی دارد و به برکنار شدن مناطق و فرود لایحه ساختار، روش‌های مناسبی برای برخورد با خدمات عمومی فراشهری ایجاد و تدوین کرده است.

ایا می‌توان برای سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری در حل مسائل منطقه‌ای و مدیریت منابع مناطق ارزشمند نقشی‌هاست بود؟ یکی از مناطق زیبای ایران را در ذهن خود به تصویر بکشید: مثلا دست خالقان یا کلاردشت را. در سال‌های اخیر افزایش ناگهانی گردشگری، رفت و آمد خودروها و توسعه در مناطق مشابهی که بیش از این حاشیه‌ای محسوب می‌شدند و نسبتاً دست نخورده بودند، موجب شده تا موضوعاتی همچون حفاظت از محیط زیست، توسعه اقتصادی، زیرساخت‌ها، حمل و نقل و ترافیک و سایر مسائلی که در چارچوب برنامه‌ریزی منطقه‌ای قرار می‌گیرند، بیش از پیش مطرح شوند.

از یک طرف می‌توان حالتی ایده‌آل را تصور کرد که مناطقی از این دست به فضاهایی چگاب - هم از نظر اقتصادی و هم برای گذرانیدن اوقات فراغت یا زندگی تبدیل شوند، در عین حال که منابع طبیعی با ارزش آنان نیز تحت حفاظت قرار می‌گیرد. اما از طرف دیگر، افزایش سروصدا و انواع آلودگی‌ها، افزایش دست‌اندازی به مناطق نحیف و حساس زیست‌محیطی، افزایش ساخت و ساز مسکن و ویلا و افزایش جاده‌سازی همگی نشان می‌دهد که در این گونه مناطق تضاد شدید منافع وجود دارد. به عبارتی دیگر، مدیران امور جهان گردی و ایران گردی، تجار و صاحبان سرمایه، طرفداران محیط زیست و اکولوژیست‌ها و سیاستمداران، همگی با دیدگاه‌ها و انگیزه‌های متفاوتی در مورد توسعه این گونه مناطق نظر می‌دهند و «برنامه‌ها» ارائه می‌کنند. این بدان معناست که برنامه‌ریزان منطقه‌ای و صاحبان اندیشه، باید برای توسعه استقرارتزیک، مناطق، در ارائه پیشنهادهایی خود شرایط اقتصادی متضادی را مدنظر قرار دهند. اما این امر تنها در صورتی تحقق خواهد یافت که اطلاعات قابل اعتماد و بهنگام درباره منطقه مورد نظر در دست باشد. به نحوی که تبادل و انتقال آن به صورت «باز» بین صاحبان منافع و افراد ذی نفع امکان پذیر گردد.

در مناطقی با این ویژگی‌ها، می‌توان برنامه‌های متعددی را مطرح کرد که همگی به اطلاعات دقیق و بهنگام نیاز دارند. از جمله:



ادغام الگوهای منطقه‌ای و سیستم‌های اطلاعاتی

راهکار انسجام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری

فرشاد نوریان
عضو هیئت علمی دانشکده تهران

- برنامه برای حفاظت و مدیریت منابع طبیعی و چشم‌اندازها به ترتیبی که با منافع کشاورزی و صنعت گردشگری و نیازهای تفریحی محلی همسنگ باشد.

- برنامه برای افزایش درآمدهای غیر کشاورزی در این مناطق، و به ویژه برنامه‌های مربوط به گذران اوقات فراغت و تفریحات مربوط به آن.

- برنامه برای افزایش فرصت‌ها و امکانات به منظور توسعه منطقه، به ویژه در بخش گردشگری، به نحوی که با مسائل زیست‌محیطی و ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی و مذهبی محل نیز هماهنگ باشد.

- برنامه برای رفت و آمد خودروها و پیاده‌ها و بررسی امکان استفاده از سیستم‌های حمل و نقلی که با محیط زیست دوستانه‌تر برخورد کنند.

- برنامه برای نحوه رویارویی با دفع و دفن زباله که با افزایش ساخت و ساز و ازدیاد جمعیت، به طور تصاعدی افزایش می‌یابد، و خود اکنون به معضلی پیچیده در ایران بدل شده است.

بدیهی است که هر یک از این برنامه‌ها به حجم زیادی از اطلاعات و تحلیل آن - نیاز دارد. هر یک از آنها گزینه‌های متعددی را مطرح می‌سازد و هر یک از گزینه‌ها نیز بر اساس معیارهای مشخص نیاز به ارزیابی دارد تا نهایتاً گزینه‌های برتر و مناسب برای توسعه این گونه مناطق انتخاب شوند.

این موضوع را در قالب ارتباط بین مناطق شهری و غیرشهری نیز می‌توان مطرح ساخت تا بدین ترتیب نتایج ملموس‌تری کسب شود. در چند دهه گذشته، این تفکر که مناطق شهری و غیرشهری به عنوان دو موجودیت کالبدی و اجتماعی کاملاً مجزا از یکدیگرند، به تدریج رنگ باخته است. امروزه تصور این است که رابطه‌ای ملموس و روان بین این دو وجود دارد. تفکر سیستمی نیز بر تحول دیدگاه‌های نظری و دانشگاهی و حتی اجرایی در این زمینه تأثیر گذاشته و توجه را به ویژگی‌های منحصر به فردی که بین مناطق شهری و غیرشهری وجود دارد معطوف کرده است. اکنون بیش از پیش به این مطلب اشاره می‌شود که پایداری شهرها و همچنین مناطق غیرشهری، به طور جدی به جریان پویای کالا، سرمایه، منابع طبیعی و جمعیت بین شهر و منطقه وابسته است.

همچنین، وجود عواملی مانند تحولات مستمر در شهرها و مناطق ایران، ساختار پیچیده اجتماعی در این کشور، نهادهای متفک از هم و فارغ از ارتباط بین آنها، همگی نشان می‌دهد که بحث در باره موضوع «منطقه» بر دیدگاهی متفاوت از گذشته استوار است.

علاوه بر آن، روابط میان شهری و غیرشهری از جنبه‌های دیگر نیز پیچیده‌تر شده است؛ مکانی که این دو در آن شکل می‌گیرند، پیوسته در حال جابجایی است زیرا شهرها به طور مستمر و گاه تصاعدی در حال رشد هستند. به عنوان نمونه، مناطقی را می‌توان تصور کرد که زمین‌های آن را صاحبان سرمایه خریداری می‌کنند اما در یک دوره (موقتی) یا کاربری زراعی دست نخورده باقی می‌مانند. در همین دوره کشاورزان به صورت نیمه وقت در شهر اشتغال می‌گزینند و به نوعی کارگر شهری تبدیل می‌شوند و به تدریج در دهات اطراف شهر سکونت می‌کنند. با این فرایند، چنین مکانی به تدریج بدل به مکانی برای کشمکش افرادی با منافع مختلف می‌گردد؛ مکانی که از هر نظر تحت فشار است زیرا زیرساختی برای حفظ منابع طبیعی و محیط ندارد و از منابع انسانی و طبیعی استفاده بهینه نمی‌برد و در عین حال فاقد توانایی فقرزدایی و قابلیت استفاده از نیرویی است که به طور ذاتی در منطقه شهری و غیرشهری وجود دارد.

در چنین شرایطی است که مدیریت منطقه‌ای و محیط می‌تواند نقطه خوبی برای ورود به عرصه تلاش برای برنامه‌ریزی و مدیریت ارتباطی که بین منطقه شهری و منطقه غیرشهری وجود دارد، تلقی شود. چنین مدیریتی

باید بتواند به انواع دل‌نگرانی‌ها در زمینه توسعه، کاهش فقر، افزایش بهره‌وری از منابع و همچنین مشارکت و افزایش آگاهی مردم پاسخگو باشد.

سیستم‌های اطلاعاتی و الگوهای منطقه‌ای

نقش سیستم‌های پشتیبان برنامه‌ریزی منطقه‌ای، عبارت است از ایجاد اتصال داده‌ها از منابع مختلف درباره یک منطقه به یکدیگر و ارائه گزینه‌های علمی و غیرسلیقه‌ای براساس تحلیل آن داده‌ها. در ساده‌ترین حالت، می‌توان از بطن داده‌های مذکور، نقشه‌های موضوعی را برای بررسی امکانات توسعه - که شامل بررسی مناطق حساس از نظر اکولوژیک، بررسی وضعیت اجتماعی - اقتصادی (هم جمعیت ساکن و هم جهانگردانها و ابرانگردانها) و مطالعه گذربری زمین و اطلاعات مربوط به ترافیک، حمل‌ونقل، حجم و کیفیت آلاینده‌ها، کیفیت و کمیت آب و حتی پوشش و وضع موجود نباتات و جانوران است - استخراج کرد (شکل ۱).

در این زمینه، اطلاعات مکانی و توصیفی که درون یک پایگاه ذخیره شوند، موارد زیر را پوشش می‌دهند:

- اطلاعات توپوگرافی

- نوع کاربری

- نوع پوشش زمین

- منابع آب

- ترافیک و حمل‌ونقل

- زیرساخت‌های موجود برای تأمین نیاز گردشگران

- داده‌های مدیریتی و آماری.

این گونه اطلاعات در محیط سیستم‌های اطلاعاتی در نرم‌افزارهایی مانند Arc/Info یا AutoCad Map در یک



یا چند لایه براساس موضوع، ذخیره و سپس تحلیل می‌شود. نتیجه مناسب و گزینه‌های مطلوب عمیقاً در سایه همکاری این نوع سیستم‌ها (مانند GIS) و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در انتخاب، ارزیابی و اقدام اطلاعات منطقه کسب خواهد شد علت آن است که تصمیم‌گیری در سطح منطقه‌ای می‌تواند بسیار پرزحمت باشد زیرا در این سطح، نه تنها تأثیرات اثری فعالیت‌های بشر در منطقه و محیط زیست باید شناسایی شوند بلکه تصمیم‌گیرندگان نیز باید موضوعاتی مانند هزینه اقتصادی، قوانین موجود، عدالت و دیگر عوامل را در محاسبات خود بگنجانند.

به همین دلیل رجوع به تکنولوژی اطلاعاتی (IT) (۱) معقول می‌نماید. به طور کلی IT در سه محدوده بر تصمیم‌گیری منطقه‌ای تأثیر می‌گذارد:

یکی از این محدوده‌ها با الگوسازی محیط‌های پیچیده منطقه‌ای و شبیه‌سازی فرایندهای موجود - که منجر به برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌شوند - سروکار دارد. به عنوان مثال، می‌توان به الگوسازی کمیت و کیفیت آب منطقه اشاره کرد (در بخشی دیگر به این مطلب اشاره دقیق‌تری شده است). دومین محدوده به محبت مدیریت اطلاعات و چگونگی اقدام اطلاعات از منابع گوناگون برای تصمیم‌گیری مربوط می‌شود. منابع مهم اطلاعات شامل داده‌های جمع‌آوری شده از مطالعات میدانی تا شبیه‌سازی‌هاست که براساس قوانین و سیاست‌های موجود تولید می‌گردند. آخرین محدوده شامل الگوسازی فرایند تصمیم‌گیری است، به سورتی که بتواند ساختار و پایه‌های برای سیاست‌گذاران فراهم کند تا بتوانند تصمیمات به موقع و متعادلی درباره منطقه اتخاذ کنند.

استدلالی برای ادغام الگوها و GIS

آنچه که گفته شد براین اساس بود که منابع، ساخت و ساز و کشاورزی که خود به علت مصرفی شدن جامعه و ازدیاد جمعیت و تراکم افزایش می‌یابند، بر منطقه تأثیرات سریع و در عین حال ماندگار می‌گذارند. الگوسازی به عنوان ابزاری عامی برای پیش‌بینی وضعیت و ارزیابی‌ها در مطالعات منطقه‌ای تثبیت شده است. کنفرانس‌های بین‌المللی که حول این موضوعات برگزار می‌گردند، یا مقالات متعددی که در این باب نوشته می‌شوند، خود مؤید این ادعاست.

از طرف دیگر، سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) به عنوان ابزاری برای جمع‌آوری، به کارگیری، پردازش و نمایش اطلاعات زمین مرجع شناخته شده‌اند. داده‌های هندسی (یعنی اطلاعات مربوط به مختصات و توپولوژی) و داده‌های توصیفی (یعنی اطلاعاتی که عوارض روی زمین را تشریح می‌کنند) در چنین سیستم‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

با این وصف، مفهوم GIS به مکان، توزیع عوارض در فضا و روابط بین عوارض اشاره دارد. از طرفی، در الگوسازی به منظور برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز مفهوم اصلی به وضع موجود منطقه به شکل اعداد، حجم یا انرژی و روابط میان آنها ارتباط می‌یابد. بدین شکل، رابطه بین GIS و الگوسازی منطقه‌ای و نقاط مشترک بین آنها آشکار است. بنابراین ادغام این دو موضوع پژوهش و این دو تکنولوژی (GIS و الگوسازی منطقه‌ای) یا این دو مجموعه روش‌ها، می‌تواند افق‌های روشن و پرامیسی در بهبود برنامه‌ریزی منطقه‌ای فراروی ما قرار دهد. (۲)

کاربردها در برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه

در سیستم‌های اطلاعاتی موجود، مانند GIS که مجموعه پایگاه‌های اطلاعاتی منطقه‌ای را در خود دارند، عنصر «منطقه» صرفاً حضور دارد اما کاملاً با قابلیت‌های الگوسازی مانند الگوی شبیه‌سازی یا الگوهای جمعیتی سازگار نشده است. البته پیشرفت‌هایی در این زمینه صورت می‌گیرد و با ورود کامپیوترهای پرقدرت‌تر

تکنولوژی اطلاعاتی (IT) در سه محدوده برنامه‌ریزی

منطقه‌ای تأثیر می‌گذارد:

الگوسازی محیط‌های پیچیده منطقه‌ای و شبیه‌سازی فرایندهای موجود مدیریت اطلاعات و چگونگی ادغام اطلاعات از منابع گوناگون برای تصمیم‌گیری و الگوسازی فرایند تصمیم‌گیری به صورتی که بتواند ساختار و پایه‌ای برای سیاستگذاران فراهم کند تا بتوانند تصمیمات به موقع و متعادلی درباره منطقه اتخاذ کنند

به بازار امکان به کارگیری الگوهای پیچیده فراهم می‌شود، به طوری که به کارگیری بعد سوم احجام و تصاویر با تفکیک پذیری دقیق (۳) محقق می‌گردد.

بدین ترتیب ضرورت استفاده از GIS در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محیطی، مکان‌یابی کاربری‌ها، مکان‌یابی شهرهای جدید و تعیین تناسب اراضی و کاربری‌ها با یکدیگر بدیهی است. اما به غیر از آنچه ذکر شد، به الگوهای زیر نیز می‌توان به طور اجمال اشاره کرد و در مقاله‌های دیگر با تفصیل بیشتر به آنها پرداخت:

هیدرولوژی

الگوسازی در هیدرولوژی با دو موضوع اصلی یعنی کیفیت و کمیت آب سروکار دارد. در این زمینه متغیرها و عناصر «مکانی» نقش عمده‌ای ایفا می‌کنند. الگوهای مربوط به رودخانه‌ها و کانال‌های مصنوعی تک بعدی‌اند و به شبکه‌ای از خطوط و اطلاعات درباره نقاط اتصال خطوط یا یکدیگر که در تصویر دو بعدی می‌توان تحلیل‌شان کرد، برمی‌گردند. از طرف دیگر، در الگوهای مربوط به سفره‌های زیرزمینی آب و دریاچه‌ها و امثال آن، ساختار سه بعدی اطلاعات اهمیت بیشتری می‌یابد.

در همین زمینه، تخمین پارامترهای هیدرولوژیک نیز از دیگر کاربردهای GIS است. پارامترهایی درباره مناطق آبگیر مانند شیب زمین، نوع خاک، نوع پوشش گیاهی و ویژگی‌های مسیر جریان آب بر روی سطح زمین همه در الگوی «سطح زمین» به کار گرفته می‌شوند که همگی برای پیش‌بینی فرایند جریان و سکون آب در سطح و زیر سطح زمین ضروری‌اند.

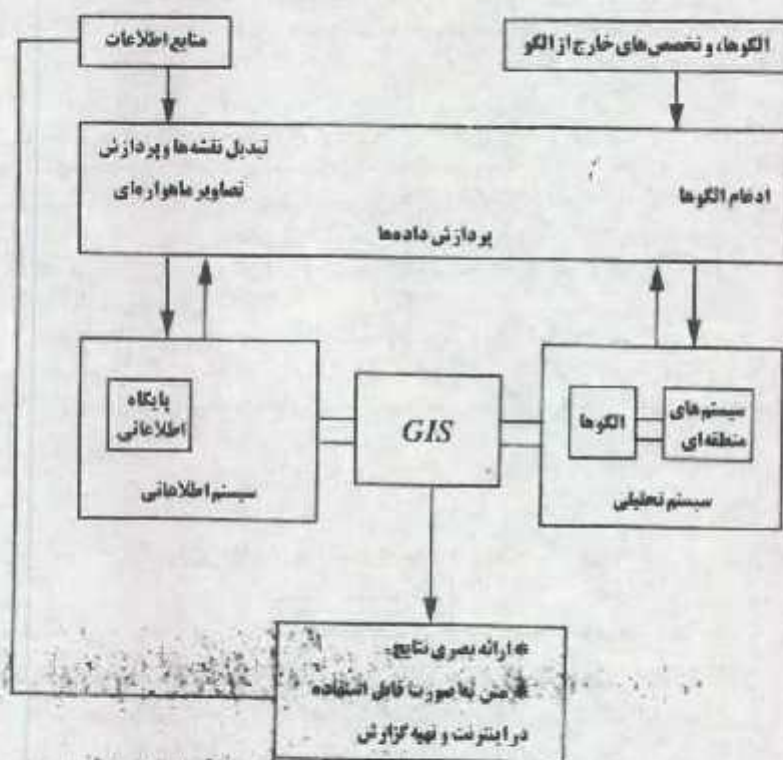
خاک

الگوسازی در زمینه فرسایش خاک نیز دارای بُعد «مکانی» شدیدی است. در اینجا نیز از چند ضلعی برای نمایش و تحلیل اطلاعات درباره پارامترهایی مانند درصد شیب، جهت شیب، نوع خاک با تفکیک‌پذیری‌ها و مقیاس‌های مختلف استفاده می‌شود.

پوشش گیاهی

در تعیین و تحلیل وضعیت پوشش گیاهی مناطق نیز بررسی الگوی مکانی تاریخچه نسبتاً طولانی در

شکل ۱. چارچوب ادغام سیستم‌های اطلاعاتی و الگوهای منطقه‌ای



مباحث منطقه‌ای و زیست محیطی دارد که البته این نوع مباحث با استفاده از سیستم‌های آماری و عددی داشته و صرفاً مکان خاص را با تعریف مختصات X و Y مشخص نمی‌کرده است. به کارگیری GIS برای این زمینه توانسته امکان بهره‌برداری از الگوی توزیعی را به جای «الگو نقطه‌ای» که با اعداد و ارقام حاصل می‌شود، فراهم کند.

مدیریت ریسک

در بحث مدیریت منطقه‌ای موضوع جدیدی مطرح می‌شود. بدین ترتیب که زمینه فرهنگی و ریسک‌پذیری مناطقی می‌تواند در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تصمیم‌گیری در این سطح مؤثر باشد. معیارهایی مانند میزان زودباوری مردم ساکن در منطقه‌ای خاص، و درستکار بودن یا منطقی بودن آنها، می‌تواند بُعد مکانی داشته باشد. GIS، به رغم اینکه این گونه مفاهیم بیشتر جنبه ذهنی دارند، قادر است درباره میزان واکنش مردم یک منطقه نسبت به هزینه یا ریسکی که اقدامی خاص می‌تواند به دنبال داشته باشد، تحلیل ارائه دهد و به عبارت دیگر، ادغام این نوع متغیرها را در الگوهای ارزیابی ریسک‌پذیری مردم یک منطقه امکان‌پذیر سازد. به علاوه آنکه نقشه‌ها به عنوان خروجی این سیستم‌ها، ابزار بصری بسیار قدرتمندی را برای ارائه این گونه اطلاعات به مدیران و سیاستگذاران فراهم می‌سازد.

سیاست‌گذاری

در الگوهای مربوط به سیاست‌گذاری باید اشاره کرد که الگوسازی اگر چه بُعد پژوهشی دارد، اما برای قابل استفاده بودن باید به نیازهای واقعی جامعه حساس باشد. الگوسازی برای اینکه بتواند پشتیبان تصمیم‌گیری باشد، در منابع مختلف و با جزئیات فراوان مورد بحث قرار گرفته است. ارائه اطلاعات و پیشنهادها به صورت بصری و با استفاده از نقشه‌ها در زمینه متقاعد ساختن تصمیم‌گیرندگان و سیاستگذاران بسیار مؤثر بوده است.

نتیجه‌گیری

مشکلات منطقه‌ای و محیطی اغلب مکانی‌اند - یعنی با نقطه‌ای بر روی زمین ارتباط می‌یابند. در نتیجه بسیاری از ابزارهای علمی برای تحلیل این گونه مشکلات نیز باید بتوانند به طور روشن و صریح «فضا» را به صورت تک بُعدی (مانند الگوهای جریان آب سطحی)، دو بُعدی (مانند الگوهای جمعیتی) یا سه بُعدی (مانند الگوهای کاربری‌ها) به صورت پویا به تصویر بکشند. در طراحی GIS نیز تلاش شده تا اطلاعات مکانی (و مکان

الگو سازی محیط‌های پیچیده منطقه‌ای و شبیه‌سازی فرایندهای موجود مدیریت اطلاعات و چگونگی ادغام اطلاعات از منابع گوناگون برای تصمیم‌گیری و الگو سازی فرایند تصمیم‌گیری به صورتی که بتواند ساختار و پایهای برای سیاستگذاران فراهم کند تا بتوانند تصمیمات به موقع و متعادلی درباره منطقه اتخاذ کنند

از آنجا که تمامی شاخه‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای با روش‌های مربوط به توزیع فضایی و در سطح منطقه سروکار دارند، GIS توانسته است پایه مستحکمی را در کشورهای مختلف برای خود بنا سازد. پر قدرتمندترین ابزارها نیز بدون داده‌های خوب ممکن است به اسباب‌بازی‌های پر قیمتی برای گذران وقت تبدیل شوند

مرجع) ذخیره سازی گردد، بازیافت شود و در صورت نیاز و موردی پردازش گردد و نتایج نیز به نمایش گذاشته شود. بنابراین ادغام GIS و روش‌های علمی تحلیل منطقه‌ای و محیطی می‌تواند به عنوان روشی مطمئن و امیدوار کننده از نظر باز شناسن اقل‌ها مطرح باشد. بدین ترتیب، از آنجا که تمامی شاخه‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای - اعم از مباحث مطرح شده در قالب تناسب کاربری‌ها، مسیریابی، مکانیابی، محیط زیست و سیاستگذاری - با روش‌های مربوط به «توزیع فضایی» در سطح منطقه سروکار دارند، GIS توانسته است پایه مستحکمی را در کشورهای مختلف برای خود بنا سازد. البته دغدغه‌هایی هم که درباره مقیاس و دقت اطلاعات وجود دارند واقعی‌اند زیرا پر قدرتمندترین ابزارها نیز بدون داده‌های خوب ممکن است به اسباب‌بازی‌های پر قیمتی برای گذران وقت تبدیل شوند.

اما با پیشرفت تکنولوژی و افزایش تفکیک پذیری تصاویر ماهواره‌ای، امکان به کارگیری الگوهای بومی منطقه‌ای و زیست محیطی در ایران نیز فراهم شده است. لذا در نتیجه گیری اشاره به نکته ذیل ضروری است: ادغام GIS و الگوهای منطقه‌ای می‌تواند به شکل ساده‌ای نیز صورت گیرد بدین ترتیب که دو سیستم مجزا از هم - یعنی GIS و الگوی منطقه‌ای - فقط داده‌های در دسترس را با هم عوض کنند. به عبارت دیگر، این الگویی می‌تواند برخی از داده‌های

ورودی خود را از فایل‌های موجود در محیط GIS بگیرد و برخی از خروجی‌های خود را برای نمایش در محیط GIS ارائه کند.

اساسه کارگیری این راه حل، یعنی استفاده از فایل‌هایی که بین دو گاو برد وجود دارد، زمان بر است و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری را با خطا مواجه می‌سازد. لذا به کارگیری GIS به عنوان عنصر رابط - که در عین حال خود قابلیت الگو سازی و شبیه سازی را دارا باشد، بسیار اهمیت دارد. در چنین روشی، باید به این موارد توجه داشت:

- در این سیستم، محاوره بین برنامه‌ریزان یا مدیران منطقه‌ای و کامپیوتر با استفاده از منو صورت می‌گیرد، به طوری که منو می‌تواند برنامه‌ریز را از طریق پیام‌هایی به سوی استفاده از کاربرد مورد نظر در سیستم هدایت کند.

- برای خروجی الگوها استفاده از رنگ‌ها و نمادها به سادگی صورت می‌پذیرد تا برنامه‌ریزان و مدیران به بهترین شکل بتوانند پیشنهادها و تصمیمات خود را به جای آنکه بر نتایج و امار عددی متکی باشند، به صورت بصری و تصویری ارائه کنند. این روش می‌تواند الگوها و روندهای پیچیده را به صورتی آشنا و قابل درک در معرض دید مخاطبان قرار دهد.

- از طریق شبکه می‌توان به داده‌ها در مکان‌های دور دست به عنوان داده‌های ورودی برای الگو سازی دسترسی یافت و نتایج کار را برای آگاهی مردم و مشارکت دادن دیدگاه‌های آنان در باره پیشنهادها و طرح‌ها، را امکان پذیر ساخت.

البته ناگفته نماند که سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری نمی‌تواند جایگزین تشخیص متخصص بشود. در این میان به نیروی انسانی دارای دانش و توانایی مسئولیت‌پذیری نیاز است تا بتواند نتایج را تفسیر و ارائه کند. کاری که از سیستم بر می‌آید انجام امور عادی‌تر مانند به کارگیری و پردازش داده‌هاست تا برنامه‌ریزان منطقه‌ای و مدیران را بر روی حل مشکلات واقعی (که نیاز به خلاقیت ذهن دارد و هنوز در توان کامپیوترها نیست) متمرکز سازد. باید دقت داشت که ادغام GIS و برنامه‌ریزی منطقه‌ای به منظور تولید الگویی از واقعیت نیست بلکه ابزاری است برای سازماندهی و شناخت وضع موجود به طوری که این سازماندهی و شناخت برای توجیه اقدامات و چانه زنی به منظور کسب امتیاز یا اعتبار برای منطقه مورد نظر به کار رود.

1-Biswas, A. K., and S. Agrwala, Environmental Assessment for Developing Countries, 1992. Oxford: Butterworth.
2-Fedra, K., Decision Support for Natural Resources Management: Models, GIS and Expert Systems, AI Applications, 1995, PP. 3-19.
3-Goodchild, M.F., B. Panck and L. Steyaert, eds. Environmental Modeling with GIS. London: Oxford University Press, 1994.
4-Massey, D., J. Allen and S. Pile, City Worlds, London: Open University Press, 1999.
5-Schaller, J. A. In: International GIS for Environmental and Regional Planning, Pathways in Proceedings of IESR's User Conference: www.carl.com/library/userconf/proc/94

فک پستندو چشوری و فلسفی است. در زمینه‌های مختلف محیطی و اطلاعات جغرافیایی، ترجمه مرکز مطالعات جغرافیایی شهر تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸.

زیرنویس:

1- Information Technology

۱- به طوری معمول اطلاعات شدن یک تکنولوژی جدید به معنی که دوران بلوغ خود را طی می‌کند به ایجاد جهانی جدید و پرمشغول می‌گردد. روند تسکین در علم جغرافیایی و مکانی و گویا در زمینه‌های مختلف ایجاد شدن شبکه ایکنی با این روند به پیشرفت همگی نیروهای انسانی است. شمار می‌آید. اضافه شدن کامپیوتر به علوم جغرافیایی به خلق انواع و بقیه‌ها این گونه از اطلاعاتی و نوع محصولات می‌شود. این فقط تکنولوژی جدید است که امکان ایجاد سریع تر و بهتر امور را فراهم می‌آورد بلکه این اطلاعاتی و داده‌های جدید هستند که بتواند به انجام امور ضروریات گذشته هدایت می‌کند.

۲- امروزه همواره نیازهای انسانی در بخش‌های مختلف در دسترس همگان (حتی متقاضیان در ایران) با پرداخت وجهی به نسبت پایین‌تر از آنچه که در گذشته برای جمع آوری اطلاعات میسر می‌شد، فراهم گردان. همکاران شما مشکلی ندارند. روی به Revolution معنادار از ۳۰ ساله است. سفری را که می‌تواند حلقه‌ای یک چرخه را یک لحظه از چرخش افک از طرف شرکت‌های تجاری را می‌شود.



کاربرد روش‌های تحلیل شبکه شهری و نظام خدمات در منطقه زاگرس

محمودرضا ناداشی

کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای

تصویر شماره ۱
تعیین محدوده‌ها، حوزه نفوذ بر اساس روش تحلیل جریان (مراجعات
خدماتی)

۱- مقدمه (معرفی موضوع مورد مطالعه):

این مقاله، چکیده‌ای بسیار کوتاه از مطالعات مفصل شبکه شهری و خدمات در منطقه زاگرس (۱) است که در قالب مجموعه مطالعات طرح کالبدی منطقه زاگرس، در سال ۱۳۷۸ به کوشش نگارنده، برای مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران تهیه شده است. مطالعات شبکه شهری و خدمات در منطقه زاگرس، به منظور تعادل بخشیدن به الگوی توزیع خدمات شهری در آینده و همچنین ایجاد تناسب‌های لازم بین سطح خدمات رسانی هر یک از مراکز شهری با جمعیت تحت پوشش واقعی آنها انجام گرفته است. بر این اساس، هدف مقاله حاضر شامل ارائه نتایج و تحریکات حاصل از به کارگیری الگوها و روش‌های تحلیلی پایه در مطالعات شبکه شهری منطقه زاگرس، و سپس معرفی آنها به عنوان زیربناهای مؤثر برای تصمیم‌گیری در خصوص سطح‌بندی فضاها و مراکز شهری این منطقه است. شایان ذکر است که در این مقاله، صرفاً قسمتی از روش‌های تحلیلی مورد استفاده در مطالعات مذکور ارائه شده و به دلیل محدودیت آن، از توضیح در مورد کلیه روش‌های استفاده شده در مطالعات شبکه شهری منطقه زاگرس خودداری گردیده است.

بر اساس مطالعات طرح کالبدی ایران، منطقه زاگرس یکی از ۱۱ محدوده تقسیمات کالبدی کشور است که ۵ استان را به نام‌های کرمانشاه، همدان، کردستان، ایلام و لرستان در برمی‌گیرد. مهم‌ترین شهرهای این منطقه عبارتند از: کرمانشاه (با جمعیت ۶۹۲۹۸۶ نفر)، همدان (۴۰۱۲۸۱ نفر)، سنندج (۲۷۷۸۰۸ نفر)، خرم‌آباد (۲۷۲۸۱۵ نفر)، بروجرد (۲۱۷۸۰۴ نفر)، ملایر (۱۴۴۳۷۳ نفر) و ایلام (۱۲۶۳۳۶ نفر).

در مطالعات طرح کالبدی کشور، شهر کرمانشاه به عنوان مرکز خدماتی منطقه زاگرس شناخته شده است. مطابق پیش‌بینی‌های به عمل آمده، تعداد شهرهای منطقه زاگرس - اعم از شهرهای موجود و شهرهای جدید (با روستاهای در آستانه تبدیل شدن به شهر) - به ۱۰۸ نقطه در سال ۱۴۰۰ بالغ خواهد گردید. این در حالی است که تعداد نقاط شهری منطقه زاگرس در سال ۱۳۷۵ برابر با ۷۲ شهر بوده که ۶۴ مورد از آنها نیز در سال ۱۳۷۵ جمعیتی کمتر از ۱۰۰ هزار نفر داشته‌اند.

۲- اصول و مبانی نظری (روش شناختی)

بررسی و تحلیل نظام شبکه شهری و خدمات در منطقه زاگرس، مبتنی بر نگرش یکپارچه به ارتباط تنگاتنگ موجود بین شهرها و حوزه‌های نفوذ پیرامونی آنها بوده است. بر این مبنا، روش‌های قابل استفاده در تحلیل نظام شهری و خدمات در منطقه زاگرس نیز به صورت مرحله‌ای و به منظور تدقیق هر چه بیشتر این ارتباط انجام گرفته است. اصول و مبانی نظری روش‌های به کار گرفته شده در تحلیل نظام شبکه شهری و خدمات منطقه زاگرس به شرح زیر است:

الف- روش‌های تعیین حوزه نفوذ شهری

در نخستین مرحله از مطالعات نظام شبکه شهری و خدمات در منطقه زاگرس، حوزه‌های نفوذ شهری و حجم جمعیتی که به طور مستقیم و غیرمستقیم از خدمات مراکز حوزه نفوذ استفاده می‌کنند، با استفاده از روش‌های منطقه‌بندی تعیین شده است. مهم‌ترین روش‌های منطقه‌بندی در تعیین مناطق عملکردی و حوزه‌های نفوذ، شامل روش‌های تحلیل جریان و تحلیل جاذبه‌ای به شرح زیر است:

* در روش تحلیل جریان (Flow Analysis) (۱) سعی بر آن است که حوزه‌های نفوذ بر پایه شدت و جهت جریان‌های واقع شده بین مراکز اصلی و اقماری پیرامون آنها تعیین گردند. معمولاً شدت جریان‌ها با دور شدن از مراکز اصلی کاهش می‌یابد و با نزدیک شدن به مرکز بعضی، بر میزان آن افزوده می‌شود. جایی که شدت جریان

در کمترین میزان خود باشد، مرز حوزه نفوذ مرکز غالب خواهد بود. برخی از مهم‌ترین اطلاعات قابل استفاده در تحلیل جریسان عبارتند از حجم تردد مسافران و انتقال بار یا کالا، مکالمات تلفنی و نظایر اینها.
 * در روش تحلیل جاذبه‌ای (۱) (Gravitational Analysis) به جای جریان‌های واقعی، نیروی کشش نظری بین مراکز مورد توجه قرار می‌گیرد. براساس مفهوم اصلی الگوی جاذبه، نیروی کشش میان دو مرکز تا با جرم مراکز نسبت مستقیم و با مجذور فاصله، نسبت عکس دارد:

$$T_{ij} = K \frac{P_i P_j}{D_{ij}^2}$$

در رابطه مزبور، T_{ij} نیروی جاذبه میان دو شهر، P_i و P_j جرم‌های دو مرکز i ، j ، فاصله دو مرکز، و K نیز ضریب ثابت است. معمولاً برای اندازه‌گیری جرم یا فاصله از متغیرهای مختلف استفاده می‌شود. این امر عمدتاً بر اساس مسائل خاصی در محدوده مورد مطالعه و آمارهای موجود انجام می‌گیرد لیکن در الگوهای جدید توسعه، برای اندازه‌گیری جرم مراکز از شاخص‌هایی همچون جمعیت و اشتغال و درآمد، و برای اندازه‌گیری فاصله نیز از بُعد فیزیکی و زمان و هزینه استفاده می‌شود.

ب- روش‌های سطح‌بندی خدمات شهرها

در مرحله دوم از مطالعات نظام شبکه شهری و خدمات منطقه زاگرس، کلیه شهرها بر اساس توان خدماتی شان (در وضع موجود) طبقه‌بندی می‌شوند تا نحوه توزیع آنها در سطوح مختلف سلسله مراتب مورد ارزیابی قرار گیرد. این طبقه‌بندی با استفاده از روش شاخص مرکزیت انجام می‌گردد که در نتیجه آن، کلیه مراکز حوزه نفوذ به لحاظ نوع و تعداد کارکردهای خدماتی (خدمات متداول شهری) به سطوح مختلف تقسیم می‌شوند. روش کلی این روش به شرح زیر است:
 * روش شاخص مرکزیت (۱) (Centrality Index) یکی از مهم‌ترین روش‌ها در طبقه‌بندی شهرهای هر منطقه و تعیین سطوح عملکردی آنها بر پایه کالاها و خدمات قابل عرضه به استفاده‌کنندگان است. در این روش، ابتدا پس از انتخاب تمامی خدمات متداول شهری - به‌ویژه آن دسته از خدمات که مشخصاً سطوح خدماتی شهرها را متمایز سازند - داده‌های مورد نیاز هر شهر جمع‌آوری می‌شود و پس از جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز، نسخه‌ای تحت عنوان ارزش مرکزیت محاسبه می‌گردد که بیانگر اهمیت نسبی هر یک از خدمات در سطح منطقه است. این نتیجه از طریق فرمول زیر محاسبه می‌شود:

$$\text{ارزش مرکزیت} = \frac{100}{\text{مجموع تعداد کارکردهای موجود از یک نوع خدمات در شهرهای منطقه}}$$

بر اساس این روش، بدیهی است که خدمات سطح بالا به دلیل ارزش مرکزیت بالاتر، مقادیر بیشتری می‌یابند و لذا در محاسبه شاخص مرکزیت برای یک شهر نیز وزن بیشتری دریافت می‌کنند. نهایتاً شاخص مرکزیت نیز که از طریق مجموع حاصلضرب تعداد خدمات شهری در اندازه مرکزیت آن نوع از خدمات به دست می‌آید، مبنای رتبه‌بندی شهرها را تشکیل خواهد داد. پس از محاسبه شاخص مرکزیت، مقادیر به دست آمده بر روی نموداری نبعه لگاریتمی ترسیم می‌شود تا بدین ترتیب بتوان سطوح خدماتی شهرهای منطقه مورد مطالعه را از طریق شکستگی‌های حاصل در منحنی به‌طور کامل تعیین کرد.

ج- روش‌های ساده‌بهرینه‌گزینی و پیش‌بینی

در مرحله سوم از مطالعات نظام شبکه شهری و خدمات در منطقه زاگرس، توان خدماتی شهرهای منطقه با توجه به جمعیت واقعی تحت پوشش آنها جمعیت ساکن در حوزه نفوذ مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در این مرحله، با استفاده از روش رگرسیون خطی، سعی شده است تا نخست میزان همبستگی و ارتباط بین شاخص

با شناخت جنبه‌های نظری، تسلط به مراحل تکنیکی، آگاهی از نیازهای اطلاعاتی و سرانجام نیز بررسی چند مورد از تجربیات کاربردی روش‌ها در واقعیت، می‌توان به رهیافتی منسجم در تحلیل و برنامه‌ریزی مسائل شهری یا منطقه دست یافت و از فواید به‌کارگیری روش‌ها به بهترین وجه سود جست

میزان همبستگی و ارتباط بین متغیرهای جمعیت حوزه نفوذ و شاخص مرکزیت شهرها (کاربرد روش رگرسیون خطی) مورد محاسبه قرار گرفت. براساس نتایج به دست آمده، ضریب همبستگی بین این دو متغیر معادل ۰/۹۵ بوده که نشانگر وجود ارتباطی قوی و مثبت بین آنهاست

مرکزیت خدماتی هر شهر با جمعیت حوزه نفوذ آن شهر محاسبه شود و سپس از طریق تحلیل رابطه صدکور، مراکزیتی که با توجه به جمعیت تحت پوشش خود توان خدماتی پایینی نسبت به خط رگرسیون داشته‌اند، شناسایی گردند. اصول کلی این روش به شرح زیر است:

هدف اساسی در روش رگرسیون خطی ساده (۱)، تعیین رابطه‌ای کمی به صورت معادله بین دو متغیر وابسته است. با تشخیص خطی بودن رابطه بین دو متغیر، می‌توان مقدار یک متغیر را به ازای مقدار معلوم متغیر دیگر پیش‌بینی کرد. شکل کلی معادله‌های رگرسیون ساده این گونه است:

$$Y=a+b(x)$$

این معادله نه تنها می‌تواند مقدار Y را که با مقدار معینی از X همبستگی دارد مشخص سازد، بلکه همچنین می‌تواند اثر تغییرات متغیر X را روی مقادیری که متغیر Y می‌تواند به خود بگیرد نیز توصیف کند. ضریب متغیر X (b) در معادله خطی ساده نشانگر تغییر مقدار Y به ازای یک واحد تغییر X است. شدت ارتباط بین دو متغیر X و Y از طریق محاسبه ضریب همبستگی (r) تعیین می‌شود.

۳- مستندات و کاربرد عملی روش‌ها

یکی از مهم‌ترین نکات در استفاده از روش‌های تحلیلی پایه، آشنایی با ماهیت و سازوکار عملی آنهاست. براساس تجربیات حاصل شده در تحقیقات مختلف شهری و منطقه‌ای، مشخص می‌گردد که با شناخت جنبه‌های نظری، تسلط به

مراحل تکنیکی، آگاهی از نیازهای اطلاعاتی و سرانجام نیز بررسی چند مورد از تجربیات کاربردی روش‌ها در واقعیت، می‌توان به رهیافتی منسجم در تحلیل و برنامه‌ریزی مسائل مربوط به شهر یا منطقه دست یافت و از فواید به‌کارگیری روش‌ها به بهترین وجه سود جست. فراتر از این، امکان سازگاری الگوها را نیز می‌توان با انجام اصلاحات مؤثر و آزمایش آن در محیط‌های گوناگون، وسعت بخشید و یا آن را به واقعیت نزدیک‌تر کرد.

بدیهی است که ورود مسائل و متغیرهای گوناگون در یک روش خاص، امکان‌پذیر نیست و لذا احتمال بروز محدودیت‌های مختلف نیز انتظار می‌رود. در این زمینه، پذیرش فرضی اساسی لازم است و آن اینکه استفاده از متغیرهای اصلی و مؤثر به عنوان تابعی از شرایط موجود، باید به نحوی انتخاب گردد که گویای هر چه تمام‌تر واقعیت باشد. این در واقع همان مرحله نظری است که برنامه‌ریزان را به درک کامل روش یا الگو در موضوع مورد مطالعه، ملزم می‌سازد.

در مطالعات شبکه شهری و خدمات منطقه زاگرس، کلیه روش‌های معرفی شده قبل، برای رسیدن به هدفی مشترک با هم ترکیب گردیدند تا زیربنای تصمیم‌گیری را برای تعیین مطلوب‌ترین نظام شبکه شهری در آینده فراهم کنند. براین اساس، نحوه به‌کارگیری و نوع اطلاعات مورد استفاده در روش‌های تحلیل شبکه شهری منطقه زاگرس به شرح زیر بوده است:

الف - تعیین حوزه‌های نفوذ شهری

حوزه نفوذ شهرهای منطقه زاگرس به دو صورت تجربی (براساس روش تحلیل جریان) و نظری (براساس روش تحلیل جاذبه) تعیین شده است. پس از این مرحله، نتایج حاصل از روش‌های مذکور با محدودیت تقسیمات سیاسی - اداری، ناحیه بندی‌های پیشنهادی طرح کالبدی ملی و همچنین شبکه جدید راه‌ها، کنترل و تدقیق گردیده است. نحوه به‌کارگیری این روش‌ها به شرح زیر بوده است:

برای تعیین حوزه نفوذ عملی در شهرهای مختلف منطقه زاگرس (کاربرد روش تحلیل جریان) نتایج حاصل از پاسخ به پرسش‌های آماری سال ۱۳۶۵ (۱) در خصوص محل مراجعات دارای اولویت اول و دوم جمعیت نقاط روستایی (تعیین شده به وسیله مرکز آمار ایران) به صورت خطوط یا جریان‌های واقعی بر روی نقشه‌های پایه

ترسیم گردید. با ترسیم خطوط بر روی نقشه‌های پایه‌ای منطقه، مراکز اصلی خرید یا جاذبه همراه با محدوده‌های کوچک و بزرگ مبادله‌ای بین این مراکز با نقاط روستایی پیرامون آنها، به صورت مشخص قابل شناسایی است که نتایج آن مطابق تصویر شماره ۱ است.

تعیین حوزه نفوذ نظری شهرها در منطقه زاگرس (کاربرد روش تحلیل جاذبه‌ای) با استفاده از الگوی ستوارت - که شکل اصلاح یافته‌ای از الگوی اصلی جاذبه به شمار می‌آید - انجام گرفته است. براساس این الگو، پتانسیل جاذبه‌ای هر شهر تحت تأثیر جرم واقع در شهرهای پیرامون آن شهر، و میزان فاصله آنها با یکدیگر، ایجاد خواهد شد. چنانچه این پتانسیل برای کلیه شهرهای یک منطقه محاسبه شود، می‌توان خطوط هم پتانسیل جاذبه‌ای را در سطح منطقه ترسیم کرد.

الگوی ستوارت

$$iv = K \sum_{j=1}^n \frac{P_j}{D_{ij}}$$

iv = پتانسیل جاذبه‌ای نقطه i

P_j = جمعیت نقطه j

D_{ij} = فاصله i و j

= ضریب ثابت

برای محاسبه پتانسیل جاذبه‌ای شهرهای منطقه زاگرس، ابتدا ماتریس فواصل بین شهرهای منطقه بر حسب فاصله میان آنها تنظیم گردیده و سپس جمعیت کلیه شهرها در فاصله هر شهر با سایر شهرهای منطقه زاگرس (درایه‌های ماتریس فاصله) تقسیم شده است. پس از انجام این محاسبات، نتایج به دست آمده مجدداً در ماتریس جدیدی تنظیم گردیده است که جمع سطری این ماتریس، پتانسیل جاذبه‌ای شهرهای منطقه را تشکیل می‌دهد. نهایتاً خطوط هم پتانسیل جاذبه‌ای در سطح منطقه زاگرس به طور دقیق ترسیم شده، و نتایج آن در قالب تصویر شماره ۲ ارائه گردیده است.

ب - سطح بندی شهرها به لحاظ توان خدماتی موجود

به منظور تعیین سطوح خدماتی شهرهای منطقه زاگرس (کاربرد روش شاخص مرکزیت)، کلیه اطلاعات در دسترس در زمینه انواع و تعداد خدمات اصلی، شامل خدمات مالی (بانکها و ...)، خدمات آموزشی (دانشگاهها و ...)، خدمات بهداشتی و درمانی (بیمارستان‌های عمومی و تخصصی و ...)، خدمات زیربنایی (فرودگاه، راه‌ها و ...)، خدمات فرهنگی (سینما، روزنامه‌های محلی و ...) به صورت جدول پایه آماده گردید. پس از تکمیل این اطلاعات، اندازه مرکزیت هر یک از خدمات در سطح منطقه زاگرس مورد محاسبه قرار گرفت و از طریق حاصلضرب اندازه مرکزیت در تعداد کارکردهای خدماتی هر شهر نیز شاخص مرکزیت آنها تعیین گردید. نتایج حاصل از محاسبه شاخص مرکزیت شهرها بر روی یک

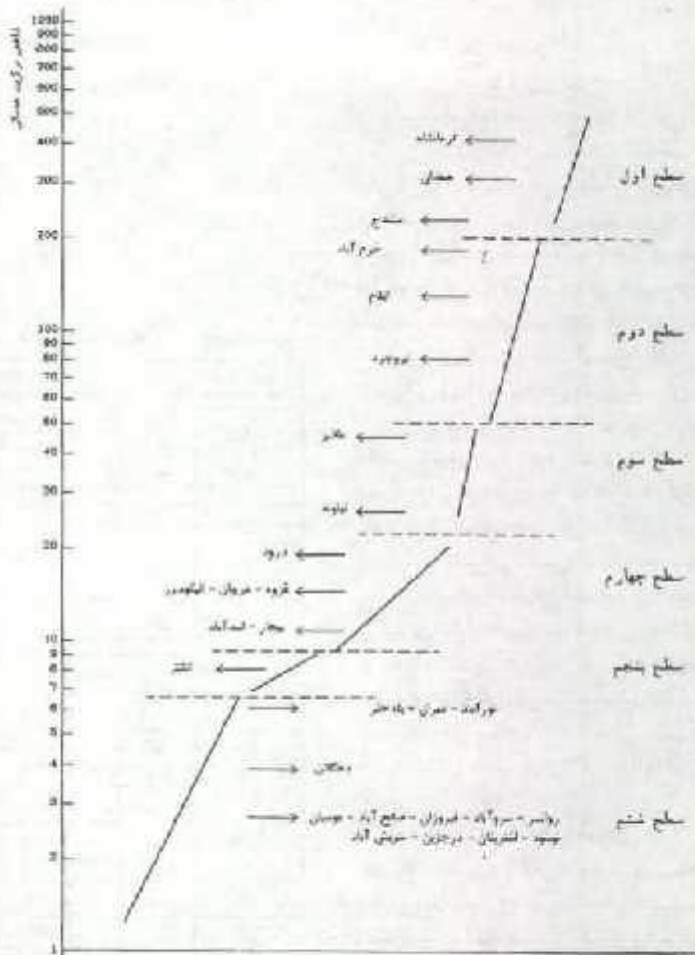


1:2,000,000

تصویر شماره ۲
تعیین محدوده‌های حوزه نفوذ بر اساس خطوط هم پتانسیل جاذبه‌ای.

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

مراکز شهری ضعیف‌تر از طریق تحلیل رابطه بین متغیرهای شاخص مرکزیت خدماتی شهرها و جمعیت حوزه نفوذ آنها شناسایی شده که در نهایت، عوامل تصمیم‌گیری عمده را برای طراحی نظام شبکه شهری آینده فراهم ساخته است



تصویر شماره ۲۳
 سطح بندی مرکز شهر منطقه زاگرس با استفاده از روش شاخص مرکزیت
 توضیح: ویژگی این نمودار استفاده از مقیاس لگاریتمی بر روی محور عمودی است. تفاوت اصلی نمودار نیمه لگاریتمی نمودار با نمودارهای معمولی این است که مقیاس عمودی آن به صورت خطی است. این بدان معنی است که نوعی یا افزایش ثابتی به دوره‌های مختلف تقسیم شده و انتهای هر دوره نیز برابر بزرگتر از انتهای دوره قبلی است. به عنوان مثال ۱۰، ۲۰، ۳۰، ۴۰، ۵۰، ۶۰، ۷۰، ۸۰، ۹۰، ۱۰۰، ۲۰۰، ۳۰۰، ۴۰۰، ۵۰۰، ۶۰۰، ۷۰۰، ۸۰۰، ۹۰۰، ۱۰۰۰، ۱۲۰۰

نمودار نیمه لگاریتمی ترسیم شد تا از طریق شکستگی‌های ایجاد شده بر روی نمودار، سطوح خدماتی شهرها نیز تعیین شود. با توجه به تصویر شماره ۲۳، نتایج سطح‌بندی شهرهای منطقه زاگرس به شرح زیر است:

* سطح اول یا شهرهایی که شاخص مرکزیت خدماتی آنها بیشتر از ۲۱۶ محاسبه گردیده است. این شهرها که مراکز استان و یا شهرهای اصلی منطقه را تشکیل می‌دهند، دارای خدمات سطح بالا و جمعیت بیش از ۲۵۰ هزار نفرند.

* سطح دوم یا شهرهایی که شاخص مرکزیت خدماتی آنها بین ۱۸۹ تا ۲۵۱ محاسبه گردیده است. این شهرها عبارتند از خرم‌آباد، ایلام، بروجرود و تویسرکان، که به رغم واقع شدن در سطح خدماتی مشابه، تنوع جمعیتی فراوانی دارند.

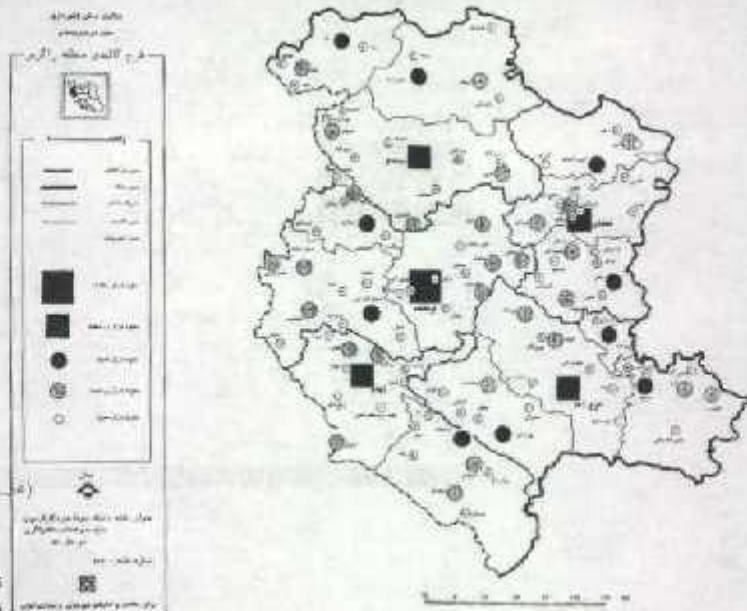
* سطح سوم یا شهرهایی که شاخص مرکزیت خدماتی آنها بین ۴۷ تا ۱۸۹ است؛ مانند ملایر و تپالوند، که هر دو در استان همپان واقع شده‌اند.

* سطح چهارم یا شهرهایی که شاخص مرکزیت خدماتی آنها بین ۲۹ تا ۴۰ محاسبه گردیده است و شهرهای کوچک و متوسط منطقه را تشکیل می‌دهند. ۱۶ شهر در این گروه قرار می‌گیرند که مهم‌ترین آنها عبارتند از دورود، اسلام‌آباد، الیگودرز، اسدآباد و بیجار.

* سطح پنجم یا شهرهایی که شاخص مرکزیت خدماتی آنها بین ۹ تا ۲۹، و عمدتاً نیز شامل نقاط شهری کوچک است. تعداد اینها ۱۳ شهر است که مهم‌ترین آنها عبارتند از کامیاران، پاوه، دهلران و ابوان.

* سطح ششم یا کلیه شهرهایی که شاخص مرکزیت خدماتی آنها کمتر از ۹ است. در این گروه خدماتی، ۳۴ نقطه جمعیتی بسیار کوچک قرار گرفته که روستا-شهرهای منطقه را تشکیل می‌دهند.

ج- توان سنجی خدمات شهرها با توجه به جمعیت حوزه نفوذ
 پس از تعیین حوزه نفوذ و محاسبه شاخص مرکزیت خدماتی شهرها به شرح جدول شماره ۱، میزان همبستگی و ارتباط بین متغیرهای جمعیت حوزه نفوذ و شاخص مرکزیت شهرها (کاربرد روش رگرسیون خطی)



تصویر شماره ۴

شبهکلیه شهری منطقه زاگرس در سال ۱۳۰۰ (مقدارهای)

حداقل با نقاط جمعیتی تحت پوشش - است. با این دو توان، امکان توصیف وضعیت نقاط شهری، به لحاظ قابلیت‌های موجود و نحوه ایفای نقش مرکزیت آن در آینده، به راحتی میسر می‌گردد. در مطالعات شبکه شهری و خدمات منطقه زاگرس، اندازه‌گیری توان بالفعل مراکز شهری از طریق محاسبه شاخص مرکزیت و اندازه‌گیری توان بالقوه آنها از طریق الگوی جاذبه محاسبه گردیده است. پس از این محاسبات، مراکز شهری ضعیف (به لحاظ دارا بودن خدمات کافی برای پاسخگویی به جمعیت حوزه نفوذ) از طریق تحلیل رابطه رگرسیون خطی بین متغیرهای شاخص مرکزیت خدماتی شهرها و جمعیت حوزه نفوذ آنها شناسایی شده که در نهایت، عوامل تصمیم‌گیری عمده را برای طراحی نظام شبکه شهری آینده فراهم ساخته است (تصویر شماره ۴).

نتایج مطالعات شبکه شهری و خدمات در منطقه زاگرس نشان می‌دهد که با وجود مشکلات متعدد در خصوص جمع‌آوری اطلاعات یکسان برای کلیه مراکز شهری و سایر تنگناهای موجود، روش‌های تحلیلی پایه تا حدی می‌توانند امکانات مناسبی را در زمانی کوتاه و با دقتی مطلوب برای تصمیم‌گیری مهیا سازند. برخی از نتایج عمده این روش‌ها در مطالعات شبکه شهری و خدمات منطقه زاگرس به شرح زیر است:

- براساس نتایج روش‌های تحلیل جاذبه، منطقه زاگرس به لحاظ عملکردی به دو بخش شرقی و غربی تقسیم می‌شود. بخش شرقی، استان‌های همدان و لرستان را در بر می‌گیرد و بخش غربی شامل استان‌های کردستان، کرمانشاه و ایلام است. شهر ایلام به دلیل تون ناچیز خدمات‌رسانی، در حوزه نفوذ غیرمستقیم شهر کرمانشاه قرار گرفته است و بر همین مبنا نیز استان ایلام فاقد انجام عملکردی است. همچنین گستردگی فضایی در حد فاصل استان‌های همدان، لرستان و کرمانشاه باعث گردیده است که مراجعات خدماتی شهرهای نورآباد، کنگاور و اسدآباد بین چند مرکز تقسیم شود. در قسمت‌های غربی استان کرمانشاه - و به ویژه در شهرهای حاشیه مرزی - نیز پوشش خدماتی مناسب نیست.

- براساس نتایج روش‌های تحلیل جریان و با استناد به نحوه مراجعات خدماتی روستاها و شهرهای کوچک به مراکز و شهرهای اصلی منطقه، مشخص گردیده است که محدوده ۱۹ مورد از حوزه‌های نفوذ تعیین شده در این روش دقیقاً با محدوده مرزهای تقسیمات سیاسی و اداری موجود تطبیق داشته است. همچنین وسعت نسبی هر یک از حوزه‌ها بسیار متغیر بوده و متناسب با قدرت و کشش هر یک از مراکز شهری، وسعت حوزه‌ها نیز متفاوت گردیده است (وسعت ۴۳۱ کیلومتر مربعی حوزه نفوذ شهر هرسین در مقابل وسعت ۸۴۵۷ کیلومتر مربعی شهر کرمانشاه).

- براساس نتایج محاسبات روش شاخص مرکزیت و تحلیل رگرسیون خطی مشخص گردید که بار جمعیتی حوزه‌های نفوذ برخی از شهرهای منطقه نسبت به توان خدماتی مراکز آنها بیشتر از حد متعادل است. بررسی‌های تفصیلی در این مورد نشان می‌دهد که در بین شهرهای دارای جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر در منطقه، تعداد و میزان فشار جمعیت حوزه‌ها بر روی خدمات مراکز شهری اسلام‌آباد، بانه، سقز، قروه، مروان، صلاحیه، نهاوند، الیگودرز، بروجرود، خرم‌آباد، دورود و کوه‌دشت نسبت به مقادیر پهنه خط رگرسیون بیشتر است. در حالی که مراکز شهری کنگاور و هرسین (به عنوان نمونه) توان و ظرفیت بالقوه بیشتری برای ارائه خدمات به جمعیت حوزه‌های خود دارند. این نتیجه نشانگر آن است که برخی از مراکز شهری متحمل فشار جمعیتی سنگین‌تر در وضعیت فعلی اند و برخی دیگر توان بالقوه مناسب‌تری برای خدمات‌رسانی به جمعیت حوزه‌های نفوذ دارند. (۱)

(۱) مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، نظام شهرها و خدمات در منطقه زاگرس، جلد ۲ و ۳، سال ۱۳۷۸

(۲) محافل بررسی‌های به عمل آمده تکنیکی مهم در رابطه با بررسی‌های سال ۱۳۴۵ حاصل شده و آن عبارت است از بررسی‌ها بدون سبب الگوهای مراجعات سال ۱۳۳۵ مردم هر نایب آزمایش‌های تجربی متعدد در زمان انجام مطالعات، این موضوع، نشانگر سخت و دشوار این امر تا سال ۱۳۷۵ است.

(۳) مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، نظام شهرها و خدمات در منطقه زاگرس، جلد دوم حوزه نفوذ شهرها، سال ۱۳۷۸.

(۴) در صورتی که منابع شایع تحلیلی حاصل از روش‌های پیش‌گفته، می‌تواند به گزارش کامل نظام شهرها و خدمات در منطقه زاگرس اضافه ۲ و ۳، شامل حوزه نفوذ شهرها، سطح جمعیت و سطح و آیدنگاری خدمات‌رسانی در این گزارش، بر این روش مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، موجود است.

1-Glasson, John: "An Introduction to Regional Planning", Hutchinson & Co. Ltd., London, 1975P:30-32
2-Meyer L. & R. Huggen; "Settlements", Harper & Row Ltd., 1979
3-Oppenheim, Norbert: "Applied Models in Urban & Regional Analysis", Prentice - Hall Inc., Chapter 7

مقدمه

سروری بر سوابق برنامه‌ریزی در کشور، نشان می‌دهد که سابقه توجه به موضوع «منطقه» چندان طولانی نیست. در قانون برنامه هفت ساله اول که در سال ۱۳۲۷ به تصویب رسید، پنج پایه‌گذاری نخستین قطب کشاورزی در ناحیه دشت مغان، اقدامی در جهت تعادل‌های منطقه‌ای صورت نگرفت. در سال‌های بعدی، و طی برنامه‌های دوم و سوم، طرح توسعه منطقه‌های خوزستان و چند طرح مطالعاتی برای سیستان و بلوچستان و بخش‌های شرقی کرمان تهیه شد. در برنامه سوم توجه بیشتری به منطقه‌ای کردن برنامه ملی به عمل آمد و لزوم توجه به دیدگاه‌های مقامات استانی تصریح گردید، و به دنبال آن سازمان‌های عمران ناحیه‌ای در دشت قزوین، گرگان، جیرفت و کنگدلیویه تأسیس شد. در برنامه چهارم نیز اعتباری برای طرح‌های کوچک عمران ناحیه‌ای - با نظر مقامات استانی - احداث گردید و علاوه بر آن، سیاست ایجاد قطب‌های رشد و قطب‌های صنعتی مورد تأکید قرار گرفت. در برنامه مذکور، نخستین برنامه منطقه‌ای سراسری ایران به وسیله مؤسسه امریکایی «بتل» (۱) پی‌ریزی شد، تا حکیم زیربنای طرح‌های عمرانی منطقه‌ای را در برنامه پنجم داشته باشد. در پی افزایش قیمت نفت و بهبود شرایط اقتصادی طی این برنامه، با تجدیدنظر در آن و با تصویب قانون برنامه در سال ۱۳۵۱، مشور گردید اعتبارات خاص «منطقه‌ای (ناحیه‌ای)» در اختیار استانداران قرار گیرد و برنامه‌های عمرانی نیز با توجه به دیدگاه‌های نمایندگان مجلس و انجمن‌های محلی و استانداران تهیه شود. این امر با دو هدف، یعنی ایجاد تعادل منطقه‌ای و توزیع عادلانه درآمد ملی، صورت پذیرفت و اقداماتی نیز در این زمینه انجام گرفت. لزوم توجه به

جایگاه "منطقه" در قانون اساسی، برنامه سوم توسعه و بودجه سال ۱۳۸۰

دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور

تعادل‌های منطقه‌ای و ضرورت استفاده از برنامه‌ریزی‌های فضایی و توجه به سیاستگذاری‌های منطقه‌ای، از عواملی بود که منجر به تأسیس مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۳ گردید. ارزیابی این برنامه‌ها در کنار برنامه ششم قبل از انقلاب، نشان می‌دهد که مشکل نابرابری‌های منطقه‌ای کماکان باقی مانده و حتی شدت گرفته است. ضرورت رفع این عدم تعادل‌ها پس از پیروزی انقلاب در اصل ۴۸ قانون اساسی متبلور شد و این اصل ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای را مورد تصریح قرار داد. در ادامه نیز تلاش‌هایی در جهت ایجاد توازن بین گرایش‌های برنامه‌ریزی فضایی و برنامه‌ریزی بخشی - چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای - انجام گرفت و در مواد و بندهای برنامه اول پس از پیروزی انقلاب دنبال گردید و طی سال‌های پس از آن نیز این موضوع در تبصره‌های قانون بودجه سالیانه مدنظر قرار گرفت.

به تدریج در برنامه‌های اول و دوم و سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور، چالش‌های منطقه‌ای و فرابخشی اهمیت بیشتری یافته است و گرایش‌های جدید نمایانگر توجه جدی به «سطوح منطقه‌ای» در برنامه‌ریزی و مدیریت است.

در همین زمینه، ضرورت بازخوانی منابع و مآخذ قانونی مرتبط با موضوع منطقه مطرح می‌شود و مطلب حاضر نیز با همین هدف تهیه شده است. در این مطلب ابتدا مواد قانون اساسی و سپس مواد قانون برنامه سوم و در پایان تبصره‌های بودجه مرتبط با مباحث منطقه‌ای مرور می‌گردد تا بدین ترتیب تصویری کلی از موضوع ترسیم شود.

بررسی مواد قانون اساسی با موضوع مسائل منطقه‌ای

• اصل نوزدهم (۱۹)

مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.

• اصل چهل و هشتم (۴۸)

در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها، و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه قراخوار نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد.

• اصل یکصد و یکم (۱۰۱)

به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شوراها را قانون معین می‌کند.

• اصل یکصد و دوم (۱۰۲)

شورای عالی استان‌ها حق دارند در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کنند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

بررسی مواد قانون برنامه سوم توسعه با موضوع مسائل منطقه‌ای

در بخش اول به مفاد قانونی مطرح در قانون اساسی به عنوان اصلی‌ترین سرچ در فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای اشاره گردید. در این بخش به جهت دریافت تأکیدات عمده و خطوط مسرّح قانونی به شکل سلسله‌مراتبی، به مواردی که در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران آورده شده است اشاره می‌گردد.

بدیهی است با توجه به گستردگی مسائل منطقه‌ای، ضمن آنکه موضوعیت مسائل مرتبط نیز پراکندگی خاص خود را دارد. به مواردی از قانون اشاره می‌گردد که یا به صورت مستقیم برنامه‌های منطقه‌ای را مدنظر قرار می‌دهند و یا به نوعی انجام اقدامات یا طرح سیاست‌هایی را در نظر می‌گیرند که عملکردهای منطقه‌ای را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هرچند این تفکیک به طور مشخص صورت نگرفته است ولی روح کلی انتخاب مفاد قانون نوع تطایز را مشخص می‌سازد.

● ماده ۳

به منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی و توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی مکلف به تهیه برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی گردیده است.

● ماده ۳۶

با توجه به اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی و به منظور توسعه عدالت اجتماعی نظام تأمین اجتماعی با هدف حمایت از اقشار مختلف جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی و پیامدهای آن از نظر بازنشستگی، بیکاری، بیماری و از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و ناتوانی‌های جسمی و ذهنی و روانی، نیاز به خدمات بهداشتی، درمان و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه‌ای و غیر آن (حمایتی و امتدادی)، حقی است همگانی و دولت مکلف است که بر طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی پیش گفته را برای بیکاری افراد کشور تأمین کند.

● ماده ۵۰

به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته:

الف - معافیت از حقوق و عوارض دولتی را برای سرمایه‌گذارانی که در این مناطق اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند، طبق آیین‌نامه مصوب هیئت دولت در طول سالیان اجرای برنامه در نظر بگیرد.

ب - قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی‌ها و تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های تولید روستایی و عشایری، بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرح‌های خود اشتغالی را پرداخت کند.

ج - تسهیلات اعطایی در قالب بودجه سنواتی و آیین‌نامه اجرایی آنها باید طوری تقسیم شود که سهم مناطق کمتر توسعه یافته به نسبت شاخص بیکاری آنها بیشتر باشد، به صورتی که در پایان برنامه، کمبود اشتغال این مناطق جبران شده باشد.

● ماده ۶۱

در بند «الف» این ماده آمده است که مبادله موافقتنامه شرح عملیات طرح‌های عمرانی به تفکیک مطالعات انتفاعی و غیرانتفاعی، فقط یک بار در دوران برنامه انجام می‌پذیرد. موافقتنامه‌هایی که برای انطباق میزان اعتبار سالانه طرح‌ها با قوانین بودجه سنواتی مبادله می‌شوند، جنبه اصلاحی دارند و نباید موجب افزایش اهداف و تعداد پروژه‌ها شوند. این ماده قانون با تعیین برخی موارد مجاز برای مبادله موافقتنامه طرح‌های عمرانی انتفاعی و غیرانتفاعی جدید، عملاً محدودیت و اولویت‌بندی مشخصی را برای توسعه‌های منطقه‌ای لحاظ کرده است.

● ماده ۶۴

اعتبارات جاری و عمرانی این قانون برای درج در لایحه بودجه سالانه با رعایت اصول و طبقه‌بندی وظایف دولت (مذکور در این ماده) و رعایت اولویت‌های ذیل ماده، بنایه پیشنهاد و برحسب امور و فصل، بین بخش‌های مختلف تقسیم خواهد شد و برنامه‌های اجرایی هر بخش متناسب با اعتبارات پیش‌بینی شده از محل درآمدهای عمومی و منابع غیردولتی تنظیم می‌گردد.

بر اساس بند «الف» اعمال وظایف حاکمیت دولت، که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجبات محدودیت نیست بلکه اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد، از محل درآمدهای عمومی تأمین می‌گردد و بر اساس کارایی دستگاه‌های ذی‌ربط منابع اختصاص یافته برای بهبود کیفیت ارائه خدمات به مردم در دوران برنامه سوم افزایش باید. علاوه بر این، در بند «ب» نکاتی در خصوص منافع اجتماعی ذکر گردیده است.

● ماده ۶۵

مراعات این ماده، شامل اجازه به دولت برای تنظیم لایحه بودجه سنواتی، پرداخت بخشی از اعتبارات طرح‌ها

در قالب تسهیلات و یا کمک‌های مالی و فنی از طریق وجوه اداره شده مرسوم در نظام بانکی، عاملی در هدایت طرح‌های منطقه‌ای و استانی خواهد بود.

● ماده ۷۰

با توجه به این ماده، به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت و هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تشکیل می‌شود.

● ماده ۷۱

با توجه به این ماده، وظایفی برای شورا مشخص شده است که بخشی از آن در حوزه منطقه‌ای - و مرتبط با مسائل منطقه‌ای - تعریف می‌گردد.

● ماده ۷۲

با توجه به این ماده، به منظور ساماندهی نظام غیر متمرکز درآمد هزینه استانی در هر استان، خزانه معین استان - وابسته به خزانه‌داری کل - تشکیل می‌گردد.

● ماده ۷۳ و ۷۴

تشکیل خزانه معین استان در مرکز استان و دیگر موارد مطرح در حوزه استانی و مرتبط با مسائل منطقه‌ای، از مفاد مطرح در این دو ماده است.

● ماده ۷۵

این ماده به این نکته اشاره دارد که بودجه استان، که در قالب برنامه‌های مصوب تنظیم می‌شود، شامل درآمد استان، سهمی از درآمد ملی، اعتبارات جاری و اعتبارات عمرانی استان در قالب بودجه سالانه کل کشور است که با مسائل استانی و منطقه‌ای ارتباط می‌یابد.

● ماده ۷۶

این ماده به درآمدهای واریزی به خزانه معین هر استان اشاره دارد، که در قالب بودجه‌های سنواتی به تأمین اعتبارات همان استان اختصاص می‌یابد و هزینه‌های جاری هر استان (تمام یا قسمتی از آن) از محل باقی‌مانده درآمدهای استان تأمین می‌گردد.

● ماده ۷۷

ماده مذکور به جایگاه کمیته تخصیص اعتبار استان و ترکیب اعضای آن اشاره دارد، که مرتبط با مسائل منطقه‌ای و استانی است.

● ماده ۷۸

این ماده به تخصیص اعتبارات برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت اشاره دارد که نتایج کارکردی آن از محدوده استان فراتر نباشد (وظایف استانی) و می‌باید در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود. میزان و نوع اعتبار با پیشنهاد سازمان برنامه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

● ماده ۸۰

این ماده به سرجمع درآمدهای استانی هر استان که باید به خزانه معین استان واریز شوند و در لایحه بودجه سالانه درج گردند و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شوند، اشاره دارد.

● ماده ۸۲

این ماده به شرح وظایف ستاد درآمد و تجهیز استان و وظایف ذیل آن اشاره دارد.

● ماده ۱۰۲

در این ماده، حمایت از پژوهش‌هایی که از طریق وزارتخانه‌ها و دیگر دستگاه‌های اجرایی به دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی دولتی و غیردولتی سفارش داده می‌شود - و حداقل ۴۰ درصد از هزینه‌های آن را کارفرما تأمین و تعهد می‌کند - لحاظ شده است. ماده مذکور به دولت اجازه داده تا در لایحه بودجه سنواتی، اعتبارات لازم را برای ادامه عملیات این گونه پروژه‌ها تأمین کند. این ماده محمل مناسبی برای طرح پروژه‌های مطالعاتی و اجرایی در حوزه موضوعی مسائل منطقه‌ای است.

● ماده ۱۰۴

در این ماده بر حفاظت از محیط زیست و بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی تأکید شده است. موضوعات مربوط به مسائل منطقه‌ای در بندهای «الف» (بهره‌برداری از منابع براساس توان بالقوه صورت می‌گیرد) و «ج» مورد تأکید قرار گرفته است.

ماده ۱۰۵

این ماده کلیه طرح‌ها و پروژه‌ها را منوط به انطباق با ضوابط پیشنهادهی شورای عالی حفاظت محیط زیست، مصوب هیئت وزیران، قرار داده است.

دریافت راهکارهای عملی و اجرایی پروژه‌های عمرانی و اشتغال‌زا در مناطق حفاظت شده از طریق سازمان حفاظت محیط زیست، عامل جلوگیری از توقف طرح‌های توسعه عمران به شمار می‌آید.

ماده ۱۰۸

طی بند «الف» این ماده، به منظور استفاده از نیروهای متخصص و همچنین کارآفرینان بخش آب و کشاورزی، به دولت اجازه داده شده اراضی بزرگ با مقیاس اقتصادی را در عرصه‌های مختلف منابع طبیعی که قابل احیاء و بهره‌برداری است، با حمایت‌های لازم و با لحاظ کردن اولویت برای ساکنان روستا، در اختیار آنها قرار دهد. این امر نقش مهمی در توسعه روستاها و برنامه‌های منطقه‌ای و کاربری‌های مربوط به آن دارد.

ماده ۱۳۷

ماده مذکور به منظور توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به بهبود معیشت روستاییان، دولت را به انجام برخی امور موخلف ساخته است. از جمله این امور، تعیین نقش و ارتباط دستگاهها و سازمان‌ها مرتبط با موضوع واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی است تا جایگاه روستاها را در برنامه‌ها بیشتر مورد توجه قرار دهند. با در نظرگیری اهمیت سکونتگاه‌های روستایی در کنار دیگر سکونتگاه‌های شهری، توجه به این ماده در برنامه‌های منطقه‌ای ضرورت دارد.

ماده ۱۴۰

در این ماده به وزارت مسکن و شهرسازی مأموریت داده شد که برای روستاهای دارای بیش از ۲۰۰ خانوار و مراکز دهستان‌ها، نقشه تفکیکی وضع موجود تهیه کند و به اداره ثبت اسناد و املاک ارسال نماید. علاوه بر آن، ادارات ثبت موظف‌اند سند مالکیت را با لحاظ کردن شرایط و مقررات صادر کنند.

ماده ۱۴۳

برطبق این ماده به دولت اجازه داده شده است که در طی برنامه سوم، برای مناطق کمتر توسعه یافته یا مناطقی توسعه نیافته مقررات لازم را به منظور نقل و انتقال، بازرخرد، کاهش ساعات کار (در این مناطق) و سایر موارد لازم، وضع و اجرا کند.

ماده ۱۴۴

در بند «الف» این ماده تصریح شده هزینه‌هایی که در مواردی اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای احداث، توسعه و تکمیل و تجهیز قضا‌های آموزشی و پرورشی و نظایر آنها در چارچوب مصوبات شورای برنامه‌ریزی استانی انجام می‌دهند، به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی محاسبه شود و در ارزیابی برنامه‌های منطقه‌ای مدنظر قرار گیرد.

ماده ۱۴۵

در بند «ج» از این ماده قانون، ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از اجرای بندهای «الف» و «ب» در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد، تا در جهت ایجاد تعادل در استان‌های کشور به مصرف برسد.

ماده ۱۵۵

در بند «الف» این ماده، اجازه اقداماتی به منظور گسترش عدالت اجتماعی و فراهم کردن امکان استفاده عادلانه اقشار مختلف جامعه از کالاها و خدمات فرهنگی و ورزشی و هنری - به منظور ایجاد تعادل و کاهش نابرابری‌ها - داده شده است.

ماده ۱۵۹

در بند «ز» ماده مذکور، به منظور هماهنگ ساختن تخصیص مالیاتی برای نقاط محروم و دهستان‌های فاقد روحانی در ایام سال به مناسبت‌های مختلف، سازمان تبلیغات اسلامی موظف است ضمن انجام مطالعات و تحقیقات میدانی لازم در خصوص نیازهای تبلیغی، نتیجه را به صورت طرح جامع‌شناسایی، گزینش، آموزش کوتاه مدت و بلندمدت با هماهنگی سایر ارگان‌های ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران برساند. انجام این مطالعات می‌تواند در بهبود وضعیت فرهنگی و اجتماعی مناطق مؤثر باشد.

ماده ۱۷۶

با توجه به این ماده، بخشی از نیروی انسانی در زمان صلح از طریق وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح برای دولت تأمین می‌گردد. دست کم نیمی از این نیروی انسانی (فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها) بایستی در مناطق

توسعه نیافته یا کمتر توسعه یافته کشور خدمت کنند و این امر توان علمی مناسبی را در برنامه‌های منطقه‌ای - خصوصاً در مناطق توسعه نیافته - فراهم خواهد ساخت.

• ماده ۱۸۱

در این ساده به حوانات غیرمترقبه در مناطق مختلف کشور اشاره شده است؛ و برطبق آن وزارت کشور و صنعت بیمه مکلف گردیده‌اند که اقدامات لازم را به منظور پیشگیری، جبران خسارت و نظایر اینها به انجام رسانند و نتایج مطالعات منطقه‌ای را در توزیع استانی بودجه ملاک عمل قرار دهند.

بررسی تبصره‌های مرتبط با مسائل و مطالعات منطقه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۰

تبصره ۳

هر ساله در قانون بودجه، توزیع اعتبارات از طریق شبکه بانکی کشور در قالب تبصره ۳ مشخص و تعیین می‌گردد تا با توجه به اهداف رشد اقتصادی و مهار تورم، نحوه توزیع اعتبار و تسهیلات بین بخش‌های مختلف اقتصادی براساس شورای عالی پول و اعتبار و براساس تصویب هیئت وزیران مشخص شود. همان‌طور که در قانون آمده است، حداقل ۶۰ درصد از سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی برای اعطای تسهیلات با اهداف اشتغال‌زایی در مناطق توسعه نیافته، بر اساس شاخص‌های مهاجرت، استعدادها و ظرفیت‌های هر استان با پیشنهاد سازمان برنامه و تأیید شورای عالی اشتغال و تصویب هیئت وزیران از طریق بانک‌ها در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد. سهم بخش‌های تعاونی و مناطق توسعه نیافته در هر استان را شورای برنامه‌ریزی استان تعیین می‌کند؛ لذا توزیع متناسب و بهینه این اعتبارات نقش بسیار ارزنده‌ای در برنامه‌های توسعه منطقه‌ای دارد. علاوه بر این، در بند «ی» تبصره مذکور نیز تصویب آیین‌نامه مربوط به نحوه استفاده از تسهیلات و سهم هر استان بر عهده شورای برنامه‌ریزی استان قرار داده شده است، که این خود جایگاه و اهمیت این شورای را در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای مشخص می‌سازد.

تبصره ۶

با توجه به تأمین هزینه‌های جاری و ضروری فعالیت‌های اجتماعی - فرهنگی امور بانوان و جوانان استان‌ها، و همچنین هزینه‌های متفرقه عمرانی مناطق روستایی و عشایری و تعیین سهم هر استان به وسیله وزارت کشور، و مبادله موافقتنامه بین استانداری‌ها، اعمال نظر شورای برنامه‌ریزی استان در این تبصره، انجام مطالعات مناسب و هدایت نحوه توزیع اعتبارات استانی می‌تواند نقش مهمی در کاهش نابرابری در اسدها و هزینه‌های مناطق در حوزه فعالیت‌های عمرانی و در قالب مرزهای استانی داشته باشد.

تبصره ۱۸

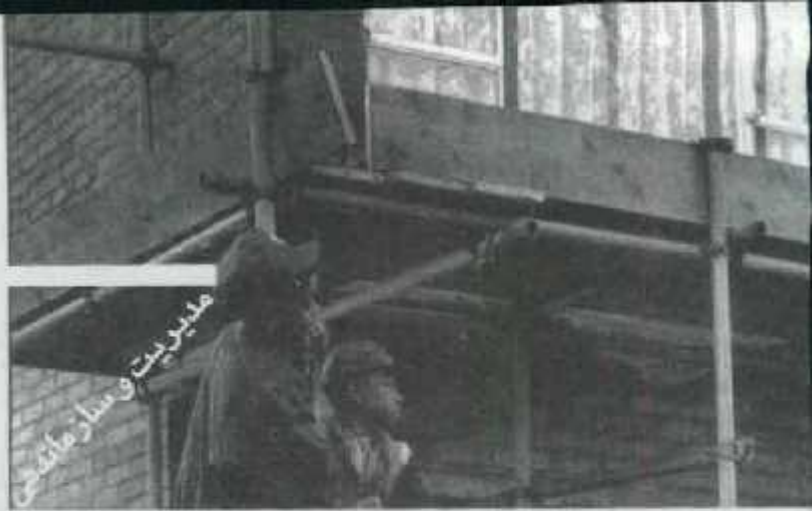
این تبصره، ضمن اختصاص اعتبارات خاص مندرج در بند «د»، هرگونه کاهش در اعتبارات مناطق توسعه نیافته و اعتبارات روستایی و عشایری را ممنوع اعلام کرده و توجه خاصی به تخصیص کامل اعتبارات مذکور نشان داده است. با این توجه تعیین دقیق و صحیح ضرایب محرومیت و کمتر توسعه یافتگی، عامل بسیار پراهمیتی در تعدیل نابرابری‌های استانی و مناطق محروم خواهد بود.

تبصره ۲۵

طی بند «الف» این تبصره، همسو با اجرای مفاد قانون برنامه سوم، شورای برنامه‌ریزی استان موظف گردیده است که توزیع ارقام اعتبارات استانی را بررسی، مشخص و تصویب کند. لذا تأکید مجدد بر جایگاه این شورا و اهمیت تصمیم‌گیری آن، مورد نظر برنامه‌های منطقه‌ای است. در سایر بندهای تبصره نیز نحوه توزیع اعتبارات بین مناطق مختلف و بر حسب فصول و بخش‌ها، می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، وضعیت مازاد درآمدهای استانی، نحوه تکمیل پروژه‌های تیمه تمام و نقل و انتقال اعتبارات جاری بین دستگاه‌های محلی، از جمله موارد مطرح در این تبصره است که تحت توجه مطالعات منطقه‌ای خواهد بود.

تبصره ۳۷

یکی از مهم‌ترین تبصره‌های قانون بودجه که ارتباط مستقیمی با مطالعات و برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای دارد، تبصره ۳۷ است. تخصیص مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال، علاوه بر سهم اعتبارات عمرانی استانی و ملی به مناطق توسعه نیافته به منظور ایجاد راه مناسب بهداشتی، و نظایر اینها، اهم بسیار مناسبی است که می‌توان از طریق آن سیاست‌گذاری‌های منطقه را عینیت بخشید. این اعتبار براساس پیشنهاد معاونت عمرانی و دفتر امور مناطق محروم اختصاص می‌یابد و در سایر موارد آن در خصوص طرح‌های زیربنایی و طرح‌های اشتغال‌زایی اعتباراتی اختصاص یافته است که مورد توجه برنامه‌های منطقه‌ای - خصوصاً در مناطق محروم - خواهد بود.



مدیریت سازماندهای



عدالت اجتماعی رکن اساسی توسعه پایدار شهری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

حسین حاتمی نژاد

عضو هیئت علمی گروه جغرافی و برنامه ریزی شهری
دانشگاه شهید چمران اهواز

مقدمه:

توسعه پایدار شهری که عمدتاً در دوره پسادرن گروهی مطرح گردید، دارای جنبه‌های گوناگونی است که تلویحاً در متون و گزارش‌های مختلف - از جمله گزارش فونه ۱۹۷۱ (زوردیان، ۱۳۶۴: ۱۲۲)، گزارش سمینار سوشل ۱۹۸۷ (روست، ۱۳۶۴: ۲۷)، و منشور زمین (کنفرانس ریودوژانیرو ۱۹۹۲) (لواسانی، ۱۳۷۲: ۱۲۹-۱۲۹) - بر جنبه‌های زیست محیطی آن تأکید گردیده است.

رویکردهای اکولوژیکی عمدتاً در جهت حفاظت منابع طبیعی و آشتی دادن انسان «مدیر» و طبیعت در فضای شهر مطرح شده‌اند. این در حالی است که توسعه پایدار منحصر به مسائل زیست - بوم نیست بلکه جنبه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن نیز دارای اهمیت زیادی است. «سازمان ملل متحد در دهه ۱۹۷۰ در زمینه استراتژی توسعه بین‌المللی به تلفیق مؤلفه‌های اقتصادی و اجتماعی پرداخت و در صورت‌بندی ارائه شده بر چهار مورد تأکید ورزید:

الف) عدم حذف هیچ یک از بخش‌های جمعیت از قلمرو دگرگونی و توسعه؛

ب) ایجاد نوعی دگرگونی ساختاری که به توسعه ملی ارتقا بخشد و تمام بخش‌های جمعیت را به مشارکت در فرایند توسعه ترغیب کند؛

ج) تعقیب عدالت اجتماعی و از جمله تلاش برای توزیع عادلانه درآمد و ثروت بین احاد ملت؛ و

د) قائل شدن اولویت بالا برای توسعه توانایی‌های انسانی، تأمین فرصت‌های شغلی و برآوردن نیازهای کودکان» (زاکس، ۱۳۷۷: ۲۶).

گوستاوو استیوا (Gustavo Esteva) معتقد است که دهه ۱۹۸۰ «دهه از دست رفته برای توسعه» است. به رغم کارنامه چشمگیر چهار کشور موسوم به «بیرهای آسیا»، در دهه ۱۹۸۰ نوعی بدبینی حاکم شد و «فرایند تعدیل» برای بسیاری از کشورها به معنای کنار گذاشتن یا ویران کردن اکثر دستاوردهای گذشته به نام توسعه بود. در سال ۱۹۸۵، عصر «پسا توسعه» (post-development age) قریب‌الوقوع به نظر می‌رسید. در مقابل در دهه ۱۹۹۰، روح توسعه‌گرایی تازه‌ای به وجود آمده که دو مسیر کاملاً متمایز را پیموده است.



در کشورهای شمال این روح جدید آوای «توسعه مجدد» را سر داده است: توسعه مجدد آنچه بد توسعه یافته یا اکنون منسوخ شده است. در آمریکا، شوروی (سابق)، آسیایا، سوئیس، اتریش، لهستان و بریتانیا، اذهان عمومی به سوی سرعت و نحوه تخریب، تعطیل، صدور و تعویض عناصر قبلاً توسعه یافته (خدمات پزشکی رایگان، نیروگاه‌های هسته‌ای، تولید فولاد، تولید کارخانه‌های آلوده کننده، و آفت کش‌های سمی) جلب شده است. در کشورهای جنوب هم توسعه مجدد مستلزم تخریب بخش‌های گریخته از تیغ «فرایند تعدیل» در دهه ۱۹۸۰ است تا راه برای ورود پس مانده‌های کشورهای شمال و کالاهای ضایع آنها باز شود. در کشورهای جنوب، فرایند توسعه مجدد روی این گونه فعالیت‌ها که جزایری تکنولوژیک و اجتماعی - سیاسی را در مناطقی محدود به وجود می‌آورند، متمرکز خواهد شد، بلکه این فرایند به معنای استعمار اقتصادی بخش به اصطلاح غیررسمی خواهد بود. به بهانه نوسازی و با شعار مبارزه با فقر (که مثل همیشه به مبارزه با فقر تبدیل خواهد شد)، نمایان توسعه مجدد در کشورهای جنوب به آخرین پورش قطعی خود بر ضد مقاومت سازمان یافته در مقابل توسعه و نظام اقتصادی دست خواهند یازید (همان، ص ۲۹). بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که ابعاد اجتماعی در توسعه پایدار اهمیت فراوانی دارد و در نخستین دهه قرن ۲۱ می‌بایست بحث «توسعه انسان محور» جایگزین مباحث قبلی گردد.

تأمین عدالت اجتماعی و رعایت استانداردهای زیست محیطی، لازم و ملزوم یکدیگرند. در مقیاس کلان توزیع عادلانه قدرت، ثروت و درآمد میان شهروندان، فرصت‌هایی برابر را برای آنان در بهره‌مندی از مزایای طبیعی محیط زیست فراهم می‌آورد. هنگامی که همه اقشار یک جامعه شهری از مواهب طبیعی به صورت عادلانه‌ای بهره‌مند شوند، زمینه مشارکتشان در حفاظت از منابع طبیعی و ساماندهی فضای زیستی بیشتر می‌گردد. در مقابل، اقشار یک جامعه نابرابر از نظر وضعیت اقتصادی و اجتماعی تأثیرات نابرابری را نیز بر محیط زیست شهری بر جای می‌گذارند. برای نمونه، اقشار مرفه جامعه شهری برای تأمین نیازهای حمل و نقل خود از یک یا چندین وسیله نقلیه شخصی استفاده می‌کنند که برخی از آنان از نظر سوخت، بر مصرف‌اند. این در حالی است که بخش وسیعی از اقشار آسیب‌پذیر فاقد وسیله نقلیه‌اند و طبیعتاً در آلودگی هوا و سایر آلودگی‌های زیست محیطی نقش کمتری دارند زیرا برای حمل و نقل از وسایط نقلیه همگانی استفاده می‌کنند. همچنین آن گروه از اقشار اجتماعی ساکن شهر که توانایی مالی پرداخت و خرید اتومبیل‌های سالم و استاندارد را ندارند، به ناچار از اتومبیل‌های کهنه و مستعمل و از نظر فنی غیر استاندارد و دودزا استفاده می‌کنند. حاصل چنین فرایندهایی، افزایش آلودگی‌های محیطی در شهر است که اقشار نابرابر سهم نابرابری در ایجاد بحران داشته‌اند، در حالی که همگان پایستی تاوان تخریب محیط زیست و مشکلات حادث شده بعدی را بپردازند.

یکی از ملزومات دستیابی به توسعه پایدار شهری، خلق چشم اندازهای زیبا و موزون است. وجود «آلودگی چشم‌انداز» حاکی از نابرابری اجتماعی - اقتصادی در میان ساکنان یک شهر است. گسترش مناطق حاشیه‌نشین شهرها و آلودگی‌های فضایی، محصول فرایندهای نابرابری ساز در نظام‌های سرمایه‌داری است. تمرکز فقر در مناطق حاشیه‌نشین نه تنها به آلودگی چشم‌انداز منجر می‌گردد بلکه زمینه افزایش جرم و جنایت را نیز فراهم می‌کند. به بیان دیگر، «با افزایش تمرکز فقر در فضای جغرافیایی معین، احتمال شکل‌گیری و گسترش خرده فرهنگ کجرو یا جرم‌زا افزایش می‌یابد» (افروخ، ۱۳۷۷: ۲۴۲). افزایش جرم و جنایت و سایر ناهنجاری‌های اجتماعی در شهر، توسعه پایدار شهری را ناممکن می‌سازد و به تعبیر پیتر هال جغرافیدان معروف انگلیسی، کابوس شهر (Hall, 1990: Cover) را به جای شهر سالم و پایدار به وجود می‌آورد. از ویژگی‌های کابوس شهر می‌توان به ناامنی، هراس، انفرادگی و نگرانی شهروندان اشاره کرد.

تأمین عدالت اجتماعی و رعایت
استانداردهای زیست محیطی،
لازم و ملزوم یکدیگرند. هنگامی
که همه اقشار یک جامعه شهری از
مواهب طبیعی به صورت
عادات‌های بهره‌مند شوند، زمینه
مشارکت‌شان در حفاظت از منابع
طبیعی و سامانه‌های فضای
زیستی بیشتر می‌گردد

افزایش آگاهی برنامه‌ریزان و
مدیران شهری در مورد ابعاد
گوناگون توسعه و اجرای
اقداماتی که به تعادل اکولوژیک
و تعادل اجتماعی بینجامد، زمینه
استقرار توسعه پایدار شهری را
فراهم می‌سازد

از این رو برای ایجاد شهری «مطلوب و سالم و دارای توسعه پایدار، ناگزیر بایستی ابعاد اجتماعی - اقتصادی توسعه را در نظر گرفت و با تأمین عدالت اجتماعی از بحران‌ها، تنش‌ها و چالش‌های مختلف جلوگیری کرد.» در کلانشهرهای جنوب با توجه به کاهش توان دولت‌ها در پاسخگویی به نیازهای شهروندان، بحران‌های زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی قریب‌الوقوع است و این خود هشدار می‌باشد بر ناپایداری آنهاست. مسئله اساسی شهری شدن جنوب چشم‌انداز توسعه‌ای ناپایدار به ویژه در کلانشهرهایش با روال کنونی است» (صراف، ۱۳۷۹: ۱۶۴).

برای فائق آمدن بر مشکلات شهری در کشورهای جنوب بایستی رویکردهای جدیدی را به توسعه پایدار شهری مدنظر داشت. جای امیدواری است که طی سال‌های اخیر «دیدگاه‌های عدالت اجتماعی، خودتکامی و تعادل‌های بوم‌شناسانه با مفهوم امروزین توسعه پیوند یافته‌اند» (صراف، ۱۳۷۷: ۳۰).

افزایش آگاهی برنامه‌ریزان و مدیران شهری در کشورهای جنوب در مورد ابعاد گوناگون توسعه و اجرای اقداماتی که به تعادل اکولوژیک و تعادل اجتماعی بینجامد، زمینه استقرار توسعه پایدار شهری را فراهم می‌سازد. بی‌گمان ایجاد این تعادل‌ها به تغییر ساختار یا تعدیل ساختار نظام‌های اقتصادی - اجتماعی نیاز دارد.

از راه‌های تحقق عدالت اجتماعی در شهر، تهیه طرح‌ها و برنامه‌های شهری به گونه‌ای است که هر زمین شهری عملاً به مقدار مساوی از اضافه ارزش منتج از توسعه و عمران شهر منتفع شود (زیستا، ۱۳۷۷: ۶۰).

همچنین تعیین نوع کاربری اراضی و منطقه‌بندی در شهر بایستی مبتنی بر رعایت عدالت اجتماعی باشد. بی‌گمان ذکر

چنین نکته‌ای به مفهوم در نظر نگرفتن اصول و مقررات مکان‌یابی عناصر شهری نیست، بلکه تشریح برنامه‌ریزان شهری به انتخاب گزینه‌هایی است که در یک مورد خاص مطرح می‌شوند و «اخلاق حرفه‌ای» و حس انسان دوستی را در خود دارند.

مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه «جنوب» مشکل‌تر از کشورهای توسعه یافته «شمال» است. «کشورهای در حال توسعه، برخلاف کشورهای توسعه یافته، با تنوع عمیق و وسیع اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی مواجه‌اند، زیرا این کشورها در دوران گذار به سر می‌برند. این گوناگونی به صورت شکاف‌های فاحش درآمد، مشاغل رسمی و غیررسمی، گروه‌های قومی و طبقه‌بندی اجتماعی گوناگونی در آمده است» (همان، ص ۵۹). در این میان تهی‌دستان و نیازهای مختلف و اساسی آنان مشکلات عدیده‌ای را در پیش روی مدیران شهری قرار می‌دهد. تأمین فرصت‌های اشتغال و درآمد برای این بخش از جمعیت شهرهای «جنوب» مهم‌ترین گام در دستیابی به عدالت اجتماعی و تعادل همه‌جانبه شهری است. به قول دیوید دراکاکیس اسمیت «بیشتر واقعاً در هر یک از این نیازهای اساسی شدیداً به بهبود دسترسی تهی‌دستان به اشتغال یا مزد مطلوب و کافی بستگی دارد. عدم ششاخت این واقعیت اساسی به مفهوم محکوم کردن بسیاری از شهرهای جهان سوم به آینده‌ای بی‌پایان و نامطمئن است (دراکاکیس اسمیت، ۱۳۷۷: ۱۲۹). در واقع، برای بهره‌مندی از جامعه شهری پایدار، بایستی خدمات رسانی به اقشار پایین اجتماع در اولویت قرار گیرد.

دیوید هاروی در کتاب «عدالت اجتماعی و شهر» می‌نویسد:

«بر اساس اصل عدالت اجتماعی، می‌توان گفت که جامعه باید برای کاهش خطرهای اجتماعی در نواحی پرخطر مخارج بیشتری نقل کند. اقدام به چنین کاری خود تأمین عدالت اجتماعی است. همین امر درباره تخصیص منابع اضافی به گروه‌هایی که نیازمند خدمات بیشتری هستند نیز صادق است. وی به نقل از دیوید می‌نویسد: «پسندیده است که به گروه‌هایی شدیداً نیازمند خدمات اضافی داده شود، زیرا آنها در بهره‌گیری از این خدمات دارای سابقه تیره‌تیر و به مصرف آنها عادت ندارند». این مسئله به ویژه در مورد خدمات تحصیلی و

درمانی برای گروه‌های بسیار فقیر، مهاجران جدید و مانند آنها صادق است. پس استحقاق در چارچوب جغرافیایی، تخصیص منابع اضافی برای جبران مشکلات اجتماعی و طبیعی خاص هر منطقه [شهری] است» (هاروی، ۱۳۷۶: ۱۰۹).

به طور کلی صورت‌بندی و فرم‌های موجود در الگوی پراکنش خدمات در سطح شهر، ناشی از فرایندهای اجتماعی - اقتصادی خاصی است. «تسبیح محیط زیست شهری و دستیابی به اهداف توسعه پایدار نیازمند شناخت عوامل آلوده‌کننده محیطی است. این عوامل به دو دسته بزرگ طبیعی و انسانی تقسیم می‌شوند. در میان عوامل انسانی، نابسامانی در برنامه‌ریزی شهری نقش عمده در تشدید آلودگی فضای شهر دارد. عدم شناخت شبکه‌ها، جریان‌ها، کارکردها، مناسبات و ارتباطات فضایی در شهر، بی‌توجهی به عدالت اجتماعی و مکان‌گزینی مراکز خدمات شهری عمدتاً بر اساس بهره‌وری اقتصادی [تئوری هزینه - فایده] و عدم توجه به نیازها، تمایلات و تمایلات اجتماعات شهری موجب آشفتگی و بروز آلودگی زیست‌محیطی در فضاهای شهری بزرگ گردیده است [خانمی‌نژاد و همکار، ۱۳۷۶: ۲۷]. عوامل تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیرنده نیز نقش عمده‌ای در تشدید بحران‌های زیست‌محیطی و عدم توفیق طرح‌های توسعه پایدار شهری دارند.

به بیانی دیگر، «سیاست‌های توسعه شهری که در کشور با حمایت بی‌ضابطه و تشویقی دولت انجام می‌گیرد و تحت تأثیر اقبال فزاینده مردم با رونق و شکوفایی ظاهری زیادی روبروست، ضمن بر جای گذاشتن انبوهی از ناهنجاری‌های کالبدی و فضایی، خدمات و ضایعات زیست محیطی وسیعی بر جای می‌گذارد» (رهنمایی، ۱۳۷۶: ۴۵).

جامعه شهری امروز نیازمند نظام مدیریتی جدید است؛ زیرا ساختار شهر و روابط و مناسبات اقتصادی - اجتماعی آن، در این مقطع زمانی سریعاً در حال تغییر و تحول است. «حدود چهار دهه از اتمام دوره مدرنیسم گذشته است» (چنگیز، ۱۳۷۶: ۸۲) و اینک در شهر پسادردن بایستی چاره‌های جدیدی برای حل مشکلات شهری اندیشید و می‌توان گفت که «روی هر رفته شهرسازی پسادردن با آموزه‌های اصلی شهرسازی مدرن - یعنی مهندسی اجتماعی، قطعیّت، پیش‌بینی‌پذیری، تعمیم، عقلانیت فراقیصر، علّت و تعیین‌گرایی - به مخالفت برخاست؛ و در عوض به معنای گرای انتقادی، اصالت بخش، نسبیّت، تکثُر گرایی، تعدد، تنوع، برنامه‌ریزی موضعی و موردی، عدم تمرکز، محلی‌گرایی، طراحی بومی، محیط‌گرایی، برنامه‌ریزی کالبدی و مشارکت مردمی و مانند آن روی آورد» (شفیعی، ۱۳۷۹: ۷۱).

در شرایط فعلی بر اساس اخلاق نامه مدیران شهری، «مدیر شهری نظر ویژه‌ای نسبت به مورد خاصی ندارد، او با هر مسئله بدون تبعیض و بر پایه عدالت و اصول اخلاقی برخورد می‌کند» (بزرگ پور، ۱۳۷۹: ۳۸).

برای بهره‌مندی از جامعه شهری پایدار، بایستی خدمات رسانی به اقشار پایین اجتماع در اولویت قرار گیرد

توجه به اصل «زیبایی شناختی» در شهر پسادردن (مدنی پور، ۱۳۷۹: ۲۸۵) ایجاب می‌کند که بهسازی مناطق فقیرنشین شهرها مورد توجه بیشتری قرار گیرد؛ زیرا چشم‌اندازهای کزیه و ناموزون در محله‌های پست شهری گویایی حاکمیت نظام اقتصادی - اجتماعی و سیاسی نابرابری ساز است.

«در اوت ۱۹۸۹ بیش از یکصد سازمان زیست محیطی، انجمن محلی و نمایندگان بومیان از سراسر جهان در توکیو گرد آمدند که اعلامیه شان این بود: «شمار آغاز قرن بیستم رشد و پیشرفت بود و فریاد پایان قرن بیستم زنده ماندن است. امید فراخوان قرن آینده است». اینک امید و اضطراب توجه بسیاری را به احیای شهرها معظوف کرده است، و وقتی صحبت از دیدگاه امروزین «شهر آینده با عدالت اجتماعی و ثبات اکولوژیکی» به میان می‌آید، تنها صحبت از تکثیر نوعی «الگو» برای مشکلات شهری نیست. هر نوآوری تازه که دنباله بینگوهندی قبلی است، تعارضات و مشکلات خاص خود را پدید می‌آورد» (چیمبا، ۱۳۷۹: ۶۵).

رهیافت نهایی، ساماندهی فضای شهری با توجه به استانداردهای زیست محیطی ضمن رعایت اصول عدالت اجتماعی و معیارهای عمده آن یعنی «نیاز، استحقاق، منفعترسانی به همگان» (هاروی، ۱۳۷۶: ۱۰۱) و اولویت‌بخشی به محله‌های فقیرنشین شهری است. تنها در چنین شرایطی است که می‌توان به موفقیت طرح‌های توسعه پایدار شهری دل بست.

منابع و مأخذ

۱- تهرانی، صادق. اقتصاد شهری برای توسعه پایدار. تهران: انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ۱۳۷۷.

۲- چنگیز، چارلز. استراتژی توسعه پایدار. تهران: نشر مرکز، چاپ دوم، ۱۳۷۶.

۳- چیمبا، جی. شاپور. مدیریت شهر. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.

۴- حاکمی‌نژاد، حسین. در صورت‌بندی فضای شهری. تهران: مؤسسه تحقیقاتی توسعه شهری، ۱۳۷۶.

۵- درازگوس، اسمیت. دیوید. شهر جوان سوسی. ترجمه دکتر فیروز حسینی. از مجله توسعه مطالعات شهری و شهری، تهران، ۱۳۷۷.

۶- درازگوس، اسمیت. دیوید. شهر جوان سوسی. ترجمه دکتر فیروز حسینی. از مجله توسعه مطالعات شهری و شهری، تهران، ۱۳۷۷.

۷- راکدر، ولگاند. انگلیس. نو به تفهیم توسعه. ترجمه فریدون وحید بزرگی. نشر مرکز، تهران، ۱۳۷۷.

۸- همدانی، منصور. ریشه‌های طرح‌های محلی شهری. محله شهردار، شماره ۵ و ۶، تابستان و پاییز ۱۳۷۷.

۹- حسینی، سعید. شهری شدن جهان و جهان شدن شهرها. طرح‌های شهری برای توسعه، محله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال چهاردهم، شماره‌های ویژه و ویژه، مرداد و شهریور ۱۳۷۹.

۱۰- حسینی، منصور. معیار برنامه‌ریزی توسعه شهری. دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۷.

۱۱- حسینی، منصور. اقتصاد شهری و محیط‌زیست. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.

۱۲- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۱۳- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۱۴- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۱۵- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۱۶- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۱۷- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

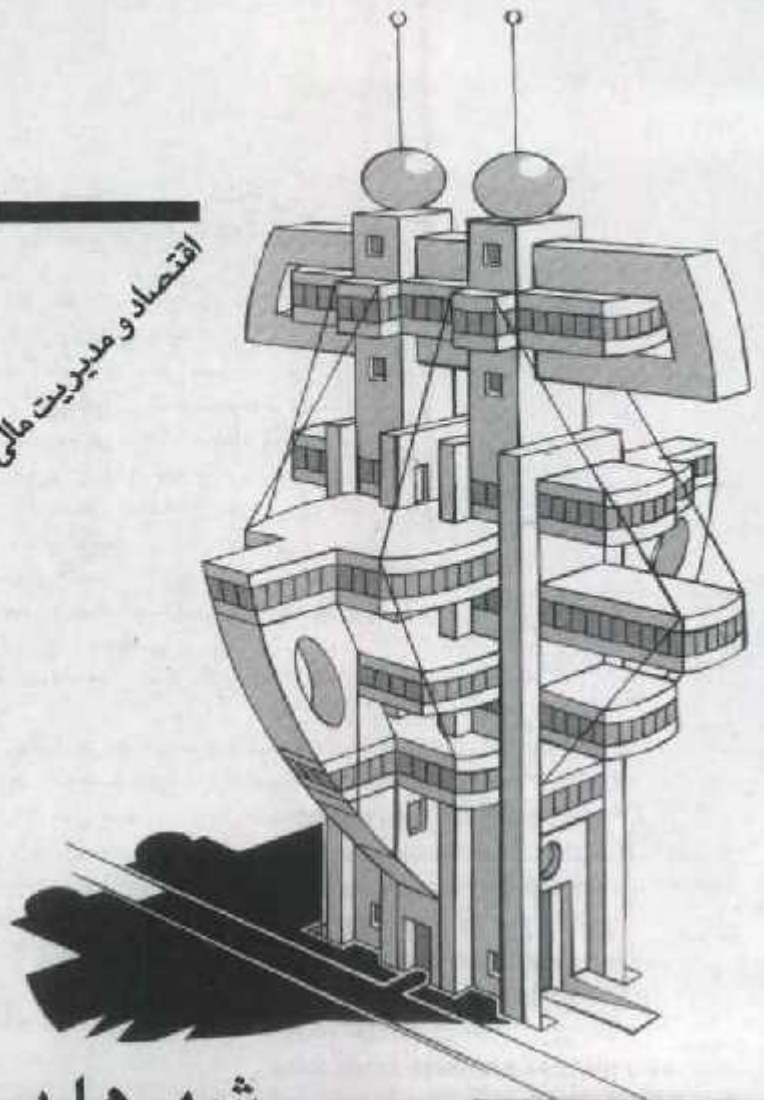
۱۸- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۱۹- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۲۰- هاروی، دیوید. جغرافیای شهری. ترجمه فریدون حسینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

14-Hall, Peter (1990); Cities of Tomorrow. Basil Blackwell, U.K.

اقتصاد و مدیریت مالی



شهرها در اقتصاد جهانی؛ دگرگونیهای ساختاری و سیاستگذاری

نایجل فریس (۱)

ترجمه و تلخیص: حبیب... فصیحی
دانشجوی دکتری جغرافیای شهری
دانشگاه اصفهان

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

چکیده:

گرچه از زمان اجلاس اول سازمان ملل متحد در زمینه اسکان بشر (موسوم به زیستگاه ۱، در ۱۹۷۶)، موضوعات اقتصادی در پژوهش‌های شهری وارد گردیده است، اما این موضوعات معمولاً به مقوله‌های بخشی یا به تحلیل‌های اقتصاد خرد مربوط بوده‌اند. در فاصله زمانی بین این اجلاس و اجلاس دوم اسکان بشر، متخصصان شهری به طور فزاینده‌ای به مطالعه دگرگونی‌های اقتصاد بین‌المللی پرداختند اما آنها نیز توجه چندانی به تغییرات ساختاری - فضایی نشان ندادند. مجموعه مباحث «مسکن، سکونتگاه و توسعه» مربوط به لایندردوین (۲)، که دگرگونی‌های ساختاری را به صورت جامع به تفسیر کشانده، نمونه درخور ذکری در این مورد است. به دنبال دستور کار «کمیسیون اسکان بشر سازمان ملل متحد» در خصوص شهرنشینی جدید و سیاست‌های ممالک جهانی، که بر ضرورت همراهی رشد و توسعه به شکل توأمان در درآمدت تأکید داشت، به تفریح توجهات به دگرگونی‌های ساختاری - فضایی در پهنه بین‌المللی معطوف گردید. با توجه به این امر گامی فراتر به سوی «مدیریت شهرها در دوره تعدیل ساختاری» برداشته شد. این برنامه، نخستین بار در واحد برنامه‌ریزی توسعه کالج لندن و سپس دانشگاه بمبئی سازمان یافت و زمینه‌ساز اجلاس اسکان بشر ۲ گردید. گرچه در گزارش کمیسیون اسکان بشر به کنفرانس استانبول، کمتر به موضوعات اقتصاد شهری توجه شده، اما این مقوله در گزارش نهایی اجلاس دوم مورد توجه و تأکید خاص قرار گرفته است.

۱- جهانی شدن و اصلاح اقتصاد کلان

امروزه اصطلاح جهانی شدن در همه جا مرسوم شده است. به کارگیری این واژه برای مقاصد تحلیلی متفاوت عمومیت یافته و این تحلیل‌ها همواره با نوعی تنفر و آسف از جهانی شدن همراه گردیده است. در اینجا این اصطلاح به سه فرایند تخصصی و مرتبط با یکدیگر اشاره دارد که عبارتند از: تجارت، سرمایه و نیروی کار.

تجارت

از سال ۱۹۵۰ به بعد تجارت بین‌المللی با سرعتی فزاینده‌تر از تولیدات جهانی گسترش یافته است. در این روند همواره بخش عمده‌تری از تولیدات هر کشور به عرصه تجارت وارد می‌شود. عوامل بسیاری در این زمینه مؤثرند که از جمله می‌توان به گسترش تجارت آزاد از طریق مذاکرات دوره‌های مختلف «گات» و کاهش فراوان هزینه‌های حمل و نقل اشاره کرد.

امروزه صنعتی شدن از انحصار کشورهای خاص خارج شده است و نواحی گوناگون در کشورهای مختلف توانسته‌اند در این فرایند وارد شوند. این امر دنیا را به کارخانه‌ای جهانی تبدیل کرده و نوعی تقسیم کار بین‌المللی به وجود آورده است. هر کشور به صورت بخشی از سیستم جهانی درآمد است و ضمن اینکه مونتاژکننده کالاها می‌باشد و وارداتی است. صادرکننده برخی کالاها به کشورهای دیگر نیز هست. بدین ترتیب در واقع صادرات و واردات و نیز حکومت‌ها دیگر مفهوم قبلی خود را ندارند. فرایند مشابه دیگری در بازتوزیع، نوع خدمات قابل خرید و فروش را تحت تأثیر قرار داده است.

سرمایه

حجم جریان سرمایه بین کشورهای در طول زمان فزونی یافته است اما از دهه ۱۹۸۰ به این سو این رشد بسیار تشدید گردیده است. سرمایه‌ها به طرز نامتاسسی از چند نقطه محدود به جریان افتاده‌اند. به همین دلیل، سرمایه مفهوم عادی خودش را که همان دارای نسبی کشوری معین بود از دست داد. در دوره بین‌المللی شدن سرمایه، همه کشورهای با وضعیت مشابهی روبرو شدند و تمایز و افتراق بین کشورهای دارای سرمایه و کشورهای فاقد آن، معنای خود را از دست داد. حرکت سرمایه‌ها به سمت کشورهای در حال توسعه سبب رشد روزافزون واردات این

کشورها گردید و تداوم رشد اقتصاد جهانی را به همراه آورد. در واقع، جریان پول اراده سیاسی دولت‌ها را سخت در تنگنا قرار داد.

نیروی کار

مفهوم تلویحی ایده ادغام اقتصاد جهانی، افزایش تحرک نیروی کار در عرصه بین‌المللی است. حکومت‌ها عملاً برخلاف این امر حرکت کرده و محدودیت‌های قانونی بیشتری را برای جابجایی‌های نیروی کار در نظر گرفته‌اند. به نظر می‌رسد که اقتصاد سیاه نیروی کار و مهاجرت‌هایی غیرقانونی با رشد زیادی روبرو بوده و همین امر برای گروه‌هایی که در گزینش نیروی کار حکم استتار را دارند نیز صدق کرده است (از این جمله‌اند تجار، پزشکان و پرستاران، کارگران فصلی کشاورزی و نظایر اینها). با افزایش تعداد جمعیت طبقات متوسط، تبعیضات حادی که قبلاً بین بومیان و خارجیان و نیز بین مهاجران و پناهندگان وجود داشت، کاهش یافته است.

به طور خلاصه، فرایندهای حاصل عبارتند از: ظهور اقتصاد واحد جهانی، از اعتبار افتادن بخش‌های ملی و از سرگیری فرایند ادغام که در سراسر قرن ۱۹ و تا سال ۱۹۱۴ به چشم می‌خورد. شواهد زیادی از این تغییرات وجود دارد که از آن میان سه مورد آشکارتر به نظر می‌رسند.

اول اینکه سیاست اقتصادی کلان دولت‌ها، بیش از اینکه از عوامل داخلی متأثر شود، تحت تأثیر عوامل خارجی قرار می‌گیرد. گرایش جاری به سمت «راهبردهای اقتصادی با ثبات»، حکایت از کاهش رهافت‌های جایگزین در حوزه انتخاب یا تصمیم‌گیری سیاسی دارد. دولت‌ها به جای اینکه نمایندگان جمعیت‌ها باشند، به

حرکت سرمایه‌ها به سمت کشورهای در حال توسعه سبب رشد روزافزون واردات این کشورها

گردید و تداوم رشد اقتصاد جهانی را به همراه آورد. در واقع، جریان پول اراده سیاسی

دولت‌ها را سخت در تنگنا قرار داد

حلقه واسط این دگرگونی‌های بیرونی برای رسیدن به اقتصاد داخلی بدل شده‌اند.

آنچه به اجمال گفته شد، پیامد دوم را به دنبال خود دارد. در گذشته دولت‌ها، به‌ویژه دولت‌های کشورهای بزرگ‌تر، با فراهم آوردن امکان تولید همه اقلام موردنیاز در داخل کشور، در جهت نیل به خودکفایی کوشیدند و بدین ترتیب ورود سرمایه خارجی و واردات را به حداقل رساندند. در دستورالعمل‌های جدید، پذیرفته شده است که اقتصاد ملی در نظام بین‌المللی نقش تخصصی را داشته باشد که در آن صادرات رقابتی وابسته به ارزان‌ترین نوع واردات باشد و بین صادرات و واردات و همچنین بین سرمایه داخلی و سرمایه خارجی تعادل برقرار گردد. این تغییر نگرش، الگوهای مبتنی بر تخصصی شدن مناطق داخلی کشورها را طرحی نو در انداخته است. فرایند گذر از مرحله اول به مرحله دوم می‌تواند مصیبت‌بار باشد چرا که بازسازی اقتصاد با سختی و مشقت همراه است.

سوم اینکه بازارهای داخلی بیش از پیش از قیمت‌هایی که در بازارهای جهانی و با رقابت بین‌المللی مشخص می‌شوند، تبعیت می‌کنند و این امر باعث تشدید فرایند دگرگونی‌های ساختاری می‌شود. انعطاف اقتصادی و انطباق سریع و حساب شده با دگرگونی‌های خارجی، چه در سطح ملی و چه در سطح محلی، سودمند است. علاوه بر آن، برنامه‌های اصلاحات اقتصادی و تمرکززدایی انرژی، زمان لازم برای انطباق با وضعیت جدید را به حداقل می‌رسانند.

بهره‌مند شدن از تأثیرات ادغام جهانی، یا به عبارتی بهتر اجتناب از تأثیرات نامطلوب ضد ادغام، نیازمند قدرت و نیز معاییر یا برنامه‌های اصلاحی دولتی است و معمولاً کسانی که تمایل دارند از نظم موجود به نفع خود بهره‌برداری کنند، یا آن مخالفت می‌ورزند هنگامی که دگرگونی‌ها شکلی واضح‌تر و آشکارتر به خود می‌گیرند، مخالفت‌ها نیز جدی‌تر می‌شوند. همان‌گونه که در مورد خصوصی‌سازی آمالاک چین شده است، بخش عمده فعالیت‌هایی که قبلاً از طریق تدابیر سیاسی به سمت بازار و رقابت بین‌المللی هدایت می‌شدند، امروزه تحت تأثیر خصوصی‌سازی قرار می‌گیرند. تلاش برای تأسیس بانک‌های مرکزی مستقل از تصمیم‌گیری‌های سیاسی به همین خاطر است. هم‌زمان با آن دولت‌ها نیز بخش عمده‌ای از پشتوانه‌های خود را از دست می‌دهند. البته در عمل ممکن است برخی چیزها به نحو دیگری جریان شوند.

با وجود آنکه اصلاحات اقتصاد کلان برای دولت‌ها نتایج نامطلوبی در پی داشته است اما آنها - هر چند با درجات متفاوتی از تأخیر و اکراه - از دستورالعمل اقتصادی جدید استقبال کرده‌اند. این جریان گذار، مستقل از

سیاست‌های مورد ادعای حکومت‌های مختلف (اعم از رژیم‌های کمونیست، سوسیال دموکرات، محافظه‌کار لیبرال، مردمی - ملی، چپ و دیکتاتوری نظامی) اتفاق افتاده است. برنامه دولت‌ها نیز پس از تغییر رژیم دچار دگرگونی‌های چندانی نشده است؛ همان گونه که در شیلی نیز پس از سقوط پیئوشه برنامه اصلاحات تغییر چندانی نکرد و برنامه گذر به سمت منس اقتصاد جدید با فشار پیش برده شد گفته می‌شود که جهان معمول بودن این فرایند بیش از آنکه از مشخصه‌های منحصر به فرد کشورها نشأت گیرد در واقع واکنشی است به روند اقتصادی جدیدی که در دنیا در حال شکل‌گیری است - حتی اگر عوامل محلی در آغاز به این تغییرات منجر شده باشند.

در طی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، دولت‌های ممالک توسعه یافته از طریق خصوصی‌سازی و آزادی حرکت سرمایه، به تدریج سیاست‌های کنترلی خود را که در زمان بحران بزرگ و دو جنگ جهانی برقرار ساخته بودند، تعدیل کردند. اما همزمان، دولت‌های کشورهای در حال توسعه یا سیاست در‌های باز به مخالفت برخاستند، به گونه‌ای که در دهه ۱۹۷۰ در واکنش به سخت‌ترین شرایط بحرانی پس از جنگ، سیاست‌های کنترلی خود را شدت بخشیدند و در زمینه برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی برای گسترش بخش عمومی، به پیشرفت‌هایی نیز دست یافتند. در اوایل دهه ۱۹۸۰، با مطرح شدن مسائل ناشی از بدهی‌های خارجی، این روند خاتمه یافت. عمده‌ترین دگرگونی‌ها در سیاست‌های بیشتر کشورهای در حال توسعه پس از سال ۱۹۸۵ به وقوع پیوست. اکنون احتمالاً فقط کشور کره شمالی است که با وجود اطمینان از پیامدهای نامطلوب اقتصادی، هنوز به برنامه‌های پیشین خود

شهرها پویاترین مراکز تغییرات اقتصادی در اقتصاد ملی به شمار می‌آیند. دگرگونی‌های صورت گرفته در اقتصاد جهانی، ریشه‌دارترین تأثیرات خود را در بازساخت اقتصاد شهری و شکل‌دهی به الگوهای سکونتگاهی برجای گذاشته‌اند.

وقادر مانده است.

اولین نتایج حاصل از عمومیت‌یابی سیاست در‌های باز در نیمه اول دهه ۱۹۹۰ نمایان شد زیرا کشورهای پیشرفته قبل از آن در سال‌های مختلف با بحران‌هایی مواجه بودند. همان‌طور که گفته شد، جریان سرمایه به سمت کشورهای در حال توسعه، واردات این کشورها را تقویت کرد، به گونه‌ای که حتی در شرایط رکود اقتصاد جهانی مبادلات تجاری آنها گسترش یافت. در صورت ادامه این روند، سرچشمه‌های رشد دیگری به سیستم اقتصاد جهانی وارد خواهند شد که گروهی از کشورهای در حال توسعه در شرق و جنوب شرق آسیا و آمریکای لاتین را در بر می‌گیرند و قطب سوم رشد را - پس از اروپا و آمریکای شمالی - تشکیل می‌دهند.

۲- شهرها و اصلاحات اقتصاد کلان

شهرها پویاترین مراکز تغییرات اقتصادی در اقتصاد ملی به شمار می‌آیند. دگرگونی‌های صورت گرفته در اقتصاد جهانی، ریشه‌دارترین تأثیرات خود را در بازساخت اقتصاد شهری و شکل‌دهی به الگوهای سکونتگاهی برجای گذاشته‌اند. ایالت گواندوونگ (۳) در جنوب شرق چین با ۶ میلیون شغل جدید در صنعت و حتی بیش از این میزان در بخش‌های دیگر، ذی‌نفع‌ترین ایالت از برنامه‌های اصلاحات این کشور است که این فرایند را به نمایش می‌گذارد. ستن (۴) که در یک دهه و نیم قبل روستایی در حاشیه هنگ کنگ بود، امروزه شهری با ۳ میلیون نفر جمعیت است.

هر شهر از نظر اقتصادی شرایط منحصر به فردی دارد و از نظر قابلیت ارائه خدمات و کالا در سطح آزاری ویژه‌ای قرار می‌گیرد. معمولاً آنبوهی داده‌ها و به هم پیوستگی نواحی جغرافیایی، این شرایط منحصر به فرد را پنهان می‌سازند. امروزه شهرها کمتر از اشکال طبیعی، منابع طبیعی و ساختار کالبدی بنیادین خود تبعیت می‌کنند. تأثیر دگرگونی‌های اقتصاد کلان نیز در شهرهای مختلف متفاوت از یکدیگر است و تعیین مقطع زمانی که بتوان در آن این تحولات را تحلیل کرد دشوار می‌نماید. به عنوان نمونه، برنامه اصلاحات در شیلی از نیمه اول دهه ۱۹۷۰ شروع شد اما کشور شیلی و شهر سانتیاگو در اوایل دهه ۱۹۸۰ به بحران سختی دچار شدند و بیکاری گسترده تا سال ۱۹۸۶ ادامه داشت. در سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۶ نزدیک بود که برنامه‌های اصلاحات به شکست بینجامد اما پس از آن شیلی بالاترین نرخ رشد اقتصادی و پایین‌ترین نرخ بیکاری را در آمریکای لاتین به دست آورد و سانتیاگو به تجدید حیات تازه‌ای دست یافت. گرچه در اغلب کشورها همیشه گروه‌های ملی‌گرا بر انجام چنین اصلاحاتی اصرار می‌ورزند، اما آنها نیز خودبه‌خود همه عواقب منفی آن را به خارجیان نسبت می‌دهند و از

این روست که نمی‌توان در این میان به برداشتی کلی دست یافت.

نتایج حاصل از اصلاحات را اغلب بسیار وخیم دانسته‌اند، زیرا برنامه اصلاحات در شرایط عادی به اجرا گذاشته نمی‌شود و در بحران‌های زودگذر یا شرایط تراز پرداخت‌ها و بودجه عمومی همساز می‌گردد. امکان دارد همزمان با اجرای برنامه اصلاحات نیز نوعی بحران رخ دهد و اغلب آن را به اصلاحات نسبت دهند. در حالی که اصلاحات در واقع معلول بحران است و نه علت آن.

به عبارت دیگر، بحران وسیله آزمایش انعطاف‌پذیری اقتصاد و آزمون ظرفیت اقتصاد در پذیرش دگرگونی‌های فزاینده‌ای است که برنامه اصلاحات به دنبال دارد. در اروپا و آمریکای شمالی، فقدان انعطاف‌پذیری در بحران‌های ۱۹۷۵-۱۹۷۳ و ۱۹۸۱-۱۹۷۹ عامل صنعت‌زدایی و کاهش جاذبه بخش مرکزی شهرها دانسته شده است. برعکس در هنگ کنگ، انعطاف‌پذیری اقتصاد، بروز تغییرات گسترده‌ای را میسر ساخت بدون اینکه عواقب منفی از این دست برای صنایع داشته باشد یا جاذبه مرکز شهر را کاهش دهد. هر بحران شرایط خاص خود را دارد و به گونه‌های متفاوت بر شهرها و واحدهای مختلف تأثیر می‌گذارد.

در اروپا و آمریکای شمالی، فقدان انعطاف‌پذیری در بحران‌های ۱۹۷۵-۱۹۷۳ و ۱۹۸۱-۱۹۷۹

عامل صنعت‌زدایی و کاهش جاذبه بخش مرکزی شهرها دانسته شده است. برعکس در هنگ

کنگ انعطاف‌پذیری اقتصاد، بروز تغییرات گسترده‌ای را میسر ساخت بدون اینکه عواقب

منفی از این دست برای صنایع داشته باشد یا جاذبه مرکز شهر را کاهش دهد.

راهبردهای صنعتی شدن، قوی‌ترین پشتوانه برای واردات کارخانه‌ای هستند و کارخانه‌ها نیز

گرایش به تمرکز در داخل یا اطراف شهرهای بزرگ دارند، این دگرگونی می‌تواند ساختارهای

اقتصادی شهر را به میزان زیادی تقویت کند

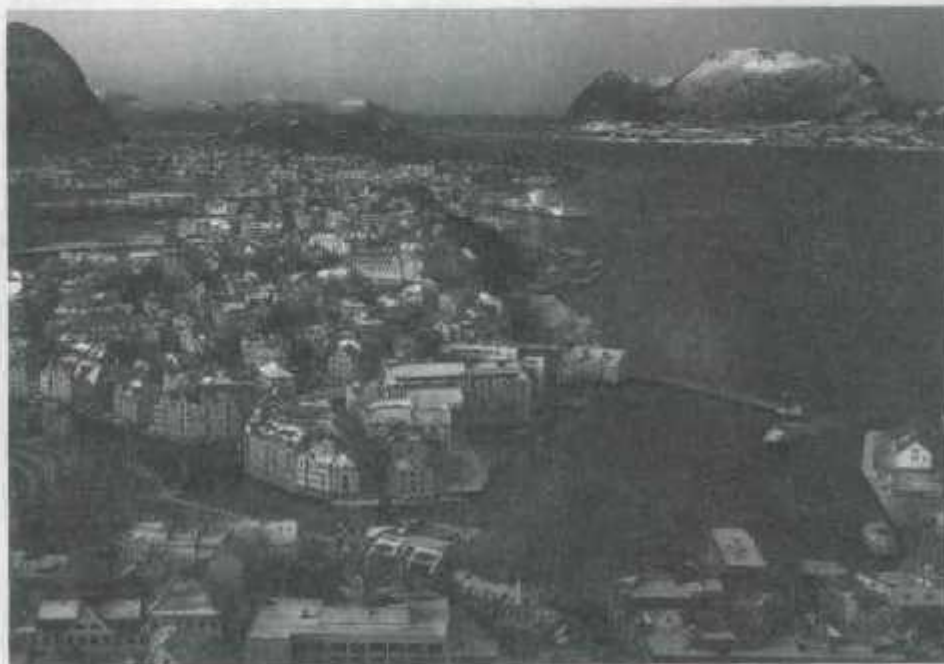
شهرهای صنعتی قدیمی در کشورهای توسعه یافته (گلاسگو، روهو، هانوفر، پترزبورگ و یو.سی. دیگر) به طرز ناخوشایندی تحت تأثیر بحران دهه ۱۹۷۰ قرار گرفتند. بحران سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۷۹ نیز بسیاری از مراکز رشد بعد از جنگ را - که اقتصاد آنها متکی بر تولید اتومبیل بود - متأثر ساخت (از جمله می‌توان به دترویت، بیرمنگام و وست میدلند اشاره کرد). سومین بحران در اوایل دهه ۱۹۹۰ بیشترین تأثیر خود را بر صنایع خدماتی جدید و کارمندان (بچه سفیدها) برجا گذاشت، که جنوب شرقی انگلستان نمونه‌ای از این مورد به شمار می‌آید. روشن است که بازتاب اصلاحات در همه شهرها به یکسان نمود نیافته است.

۳- موضوعات مورد بحث

پایاندهای اساسی اصلاحات برای شهرها کدامند؟

۱- کاهش سیاست‌های حمایت‌گرایانه از تولیدات داخلی، کنترل بر واردات و تعرفه‌های گمرکی را به شکل ناهمساز و نابرابر (برای کالاها مختلف) کاهش داد و احتمالاً موجب گسترش واردات در بخش‌های مختلف تولیدی شهر گردید. تدابیر کنترل نرخ ارز می‌تواند برخی از این تأثیرات را معکوس سازد یا آن را تشدید کند. از آنجا که راهبردهای صنعتی شدن، قوی‌ترین پشتوانه برای واردات کارخانه‌ای هستند و کارخانه‌ها نیز گرایش به تمرکز در داخل یا اطراف شهرهای بزرگ دارند، این دگرگونی می‌تواند ساختارهای اقتصادی شهر را به میزان زیادی تقویت کند. این پدیده مشخصاً اشتغال و درآمد، و به طور کلی نواحی مختلف شهر را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در بدترین حالت می‌تواند سبب انحطاط قسمت‌هایی از شهر گردد. به نظر می‌رسد که در اروپا و آمریکای شمالی به دلیل وجود اقتصاد آزاد صنعت‌زدایی از شهرها سبب گرفته است اما نشانه‌های آن چندان آشکار نیست. تغییر هزینه‌های حمل و نقل بر اثر توسعه وسایل نقلیه و بهبود وضع راه‌ها و نظایر اینها اصول مکان‌یابی صنایع را تغییر داده است. نمونه‌های بسیاری را می‌توان ذکر کرد که صنعت‌زدایی در پیوند تنگاتنگ با اصلاحات قرار می‌گیرد (از جمله سانتیاگو و آکرا)؛ اما این عقیده راسخی نیست که بتوان با آن همه این نمونه‌ها را توجیه کرد. حتی اگر این انتساب‌های علی هم مملو از اشتباه باشند، به نظر می‌رسد آنچه توانایی حکومت‌ها را در عمل متأثر می‌سازد همان مفاهیم سیاسی باشد.

۲- در دوره میانی، اقتصاد آزاد در کشورهای در حال توسعه توانسته است فرصت‌های مناسبی را برای صنوبر تولیدات صنعتی کاربر فرامهم آورد. ورود ارزان تجهیزات فنی برای تولید صادراتی را تسهیل کند و امکان سرمایه‌گذاری شرکت‌های چندملیتی دارای تجربه مولداتی در صادرات را در این کشورها فراهم آورد. رشد

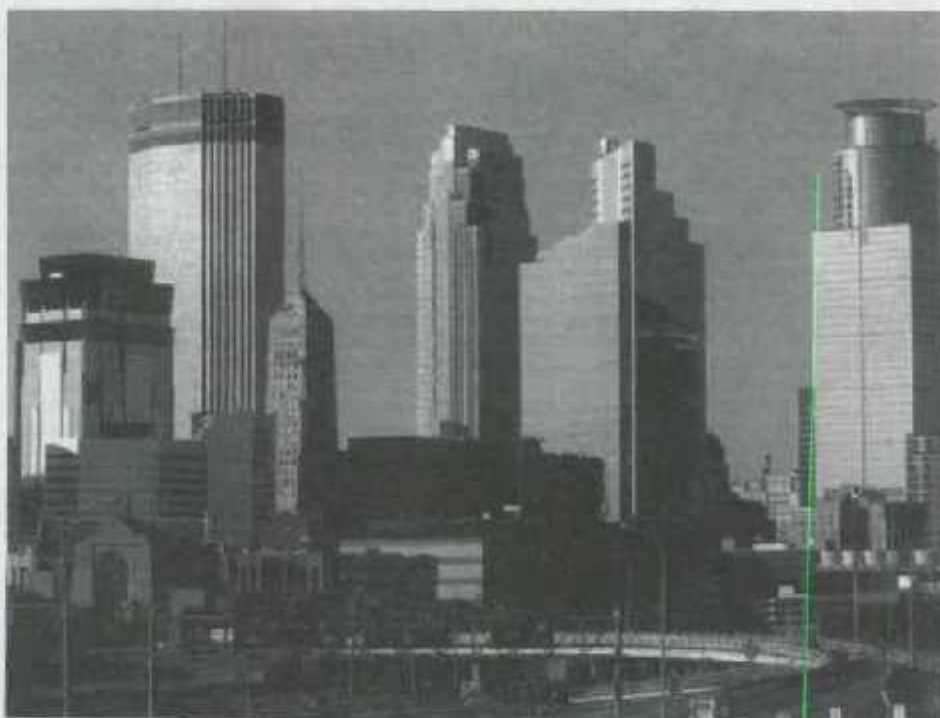


فسراوان صادرات پوشاک از داکای بنگلادش، با تجربه چینی‌ها در این زمینه برابری می‌کند. نظیر همین مسئله پس از سال ۱۹۸۲، بارشد صنایع کارخانه‌ای که در جهت صادرات فعالیت می‌کنند، در ناحیه مرزی مکزیک و آمریکا اتفاق افتاده است.

۳- گسترش وسیع صادرات صنایع تولیدی داخل یا اطراف شهرهای بزرگ، محرک برای رشد اشتغال و افزایش دستمزدها به شمار می‌آید و مهاجرت کارگران را به سمت مشاغل صنعتی یا سایر مشاغل شهری افزایش می‌دهد. مهاجرت به جایی که خدمات شهری برای عموم فراهم باشد، بدون تمهیدات لازم از سوی دولت‌ها، می‌تواند سبب تشدید ناکارآمدی ساختارهای شهری گردد.

صورت منفی دیگری هم وجود دارد؛ و آن اینکه امروزه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نوعی موفقیت نسبی در صدور تولیدات صنعتی انرژی خواه کسب کرده‌اند. این فعالیت‌های تولیدی چندان در داخل خود شهرها استقرار نیافته بلکه اغلب در مجاورت شهرها قرار گرفته‌اند. از این گذشته، یکی از لازمه‌های همکاری جهانی، افزایش جایابی کالا است. حمل بار، از نقطه مبدا - که معمولاً در شهرهاست - شروع می‌شود. این امر می‌تواند کیفیت آب، خاک و هوا را در معرض تهدیدهای جدی قرار دهد. درست است که کشورهای صنعتی سهم بیشتری در تولید آلودگی جهانی دارند اما برخی از بزرگترین کانون‌های تولید آلودگی، در شهرهای ممالک در حال توسعه متمرکز شده‌اند. افزایش آلودگی نه تنها به محیط لطمه می‌زند بلکه قطعاً به کیفیت زندگی و فعالیت‌های خدماتی وابسته به اقتصاد صنعتی که جایگزین صنایع می‌شوند نیز خسارت وارد می‌آورد. بدین ترتیب است که اقتصاد شهر دچار نوعی خورد تخریبی می‌گردد.

۴- افزایش اهمیت صدور تولیدات صنعتی، دولت‌ها را مجبور می‌کند که با پایه‌های حمل و نقل را کارتر سازند چرا که ممکن است هزینه‌های بالای حمل و نقل، سودمندی رقابت را در قیمت گذاری تولیدات محلی برای صادرات زایل سازد. این امر از جمله بهسازی بنادر را ضروری می‌کند و نیاز به سرمایه‌گذاری در تأسیسات بارگیری و باراندازی و انبارداری در بنادر را افزایش می‌دهد. اگر چنین نشود، کشتی‌ها بیشتر تمایل پیدا می‌کنند که به بنادر مجهزتر بروند و از بنادر ناکارآمد دوری گزینند (مثلاً کشتی‌هایی که قبلاً به بمبئی می‌رفتند، تمایل دارند به سنگاپور بروند، یا احیاناً به جای مکزیکو به لوس آنجلس یا بالتیمور بروند). در جریان تجدید سازمان بنادر، به منظور انطباق با قریب همگون‌سازی، جایجایی دوباره تجهیزات تأثیرات ملموسی در شهرها بر جای می‌گذارد که از جمله است: کاهش سریع نیروی کار در انگر گاه‌ها، تعطیلی صنایع کارخانه‌ای و دیگر فعالیت‌های



مربوط به لنگر گاه‌ها، رونق فعالیت‌ها در پیرامون پایانه‌های داخل خشکی‌ها و ظهور نواحی متروک وسیعی که تا پیش از این نواحی بندری فعالی بودند و اغلب نزدیک مراکز شهری قرار داشتند. در بسیاری از شهرها - از جمله هامبورگ، نیویورک، یوکوهاما، سیدنی، لندن و کپ تاون - طرح‌های توسعه چندینی اجرا شده و عملکردهای اقتصادی جدید اقتصاد شهر را تقویت کرده است.

۵- گسترش اقتصاد ملی، شهر را فاخرتر از واکنش در برابر محیط اقتصادی خارج می‌سازد. اجرای عملیات ضررینی در جاهایی که جایجایی کالا یا تأخیر انجام می‌شود گواه خوبی بر این است که تأخیر در جایجایی کالا تا چه اندازه می‌تواند از نظر اقتصادی نامطلوب باشد. تنها با بررسی سیستم حمل و نقل و کارآمدی مدیریت آن نمی‌توان مطمئن شد که در مراکز جایجایی زمان زیادی تلف نمی‌شود. طرح پایانه‌های چندمنظوره که با هدف تقلیل هزینه‌های جایجایی کالا بین دریا، هوا، جاده و راه‌آهن اجرا شده‌اند گام مؤثری در این زمینه به شمار می‌آیند. رقابت بین شهرها برای دستیابی به تسهیلات حمل و نقل، فشرده است (مانند رقابت بین بندر سنگاپور و هنگ کنگ، یا فرودگاه‌های استول و هنگ کنگ و جز اینها).

۶- افزایش فوق‌العاده حرکت بین‌المللی سرمایه، باعث جایجایی مراکز مالی پیشین شهرها می‌شود. این مراکز اغلب بخشی از قدیمی‌ترین نقاط شهر هستند که با مشکلات زیادی مواجه‌اند و هزینه‌های هنگفتی را به معاملات مالی تحمیل می‌کنند. در این وضعیت، سرمایه‌گذاری روی ارتباطات نورپرد برای توسعه یک مرکز جدید با نقش تجاری با مشکل مواجه می‌شود؛ همان‌گونه که لازمه بهبود تسهیلات حمل و نقل هوایی، افزایش جایجایی مسافر است و آن نیز خود به فعالیت‌های مالی بستگی دارد.

رقابت بین شهرها و کشورها سبب تضعیف دیوان سالاری و کاهش مقررات دست و پاگیر اداری می‌شود. به عنوان مثال در ایالت گواندنگ، مسئولان محلی برای جذب سرمایه خارجی و حذف موانع سرمایه‌گذاری به رقابت با یکدیگر می‌پردازند. به عبارت دیگر، تعدیل مقررات اداری و تسهیل حرکت سرمایه، شهرها را به سمت الگوهای خارجی تعیین‌کننده در معاملات مالی سوق می‌دهد. در چنین شرایطی مدیریت شهری بسیار دشوار می‌گردد.

۷- در پژوهش‌ها و متون مربوط به اقتصاد جهانی، آنچه که بیشترین توجهات را به خود معطوف داشته فشارهای تازه‌ای است که اصلاحات اقتصاد کلان به فقرا وارد کرده است. افزایش قیمت مایحتاج زندگی، کاهش اشتغال، کاهش هزینه‌های دولت در بخش بهداشت، آموزش و پرورش و امنیت اجتماعی، به وجود آورنده این فشارها بوده‌اند. اعتقاد عمومی بر این است که اصلاحات به خودی خود موجب کاهش عارضه فقر می‌شود. شواهد زیادی دال بر صحت این مطلب وجود دارد اما این شواهد به اندازه کافی مستدل نیستند. دور از وظیفه‌شناسی است که مدیران شهری در قبال چنین مسائلی، که اوضاع اجتماعی را تهدید می‌کنند، بی‌تفاوت بمانند. آنها می‌بایست از جریان اصلاحات آگاهی کافی داشته باشند تا بدین ترتیب دریابند که درگونی‌ها در کجا زین‌آور است و راه مقابله با آن چیست.

گسترش وسیع صادرات صنایع تولیدی داخل یا اطراف شهرهای بزرگ، محرک برای رشد اشتغال و افزایش دستمزدها به شمار می آید. مهاجرت به جایی که خدمات شهری برای عموم فراهم باشد، بدون تمهیدات لازم از سوی دولت ها، می تواند سبب تشدید ناکارآمدی ساختارهای شهری گردد

بین المللی شدن شهرها به معنی وابستگی روزافزون آنها برای ارائه خدمات در سطح بین المللی است. این روند به موازات فرایندی رخ داده است که در سطح محلی عمل کرده است. خصوصی سازی خدمات شهری در عرصه مدیریت شهری از جمله مهمترین عناصر این فرایند به شمار می رود

۸- در گذر زمان بخش غیررسمی سهم رو به تریابی از فعالیت های اقتصادی را به خود اختصاص داده است. حال چه این موضوع به بازساخت اقتصاد کلان مربوط باشد و چه به دگرگونی هایی که در این اواخر رخ داده است (به عنوان نمونه، افزایش کنترل های دولت در دهه ۱۹۷۰). اغلب چنین می بیندند که شرایط اشتغال و درآمد افراد در این بخش نیز با گذشت زمان نامساعدتر شده است. فعالیت های غیررسمی همه طبقات اقتصادی شهر، از طبقات بالا تا متوسط و پایین را دربر می گیرد و این گونه است که با مسائل زیادی در آمیخته است. عموماً رشد بخش غیررسمی را ناشی از واکنش انفعالی طبقات فقیر به کاهش درآمدها بر می شمارند، آن گونه که تقاضا برای نیروی کار را عرضه کارگر تعیین می کند. این نیز به همین ترتیب محتمل است که تغییر عملی در تقاضا برای نیروی کار رخ داده و این خود منجر به افزایش اشتغال، مثلاً در زنان، شده است. در شرایطی که بخش رسمی با کمبود روبروست، بخش غیررسمی می تواند امکان کسب درآمد پایدار برای خانوارها را فراهم آورد. نکته مهمی که وجود دارد، این است که بخش غیررسمی چندان در آمارها آورده نمی شود و از این جهت پژوهش های عمیق تری در خصوص آن لازم است.

۹- به نظر می رسد ادغام اقتصاد جهانی به عدم تمرکز اداری می انجامد، و این روندی است خلاف آنچه که در گذشته متداول بوده است. نمونه های روشنی از آن را می توان در فرانسه، کلمبیا، هند و به ویژه چین مشاهده کرد. این روند به موازات فرایندی رخ داده که در سطح محلی عمل کرده است - یعنی خودگردن و متمایز ساختن مسئولیت های مختلف در اداره شهر. از عناصر پراهمیت در این میان، یکی خصوصی سازی خدمات شهری و دیگری حضور فعالانه اتحادیه های تجاری، سازمان های غیردولتی و دانشگاه ها در عرصه مدیریت شهری است. در اروپا و شمال آمریکا این نیروها در این زمینه با هم تشریک مساعی دارند.

۴- واکنش های ویژه

شهرها چگونه به فرایند اصلاحات اقتصادی پاسخ داده اند؟ حد اعلائی آثار اصلاحات در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، به صورت ترکیبی از بیکاری، صنعت زدایی و ظهور نواحی روبه انحطاط در مرکز شهرها، بنادر و نواحی صنعتی شهرهای صنعتی قدیم اروپا و آمریکای شمال بود و فقدان ظرفیت برای پذیرش دگرگونی های وسیع اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی شدیداً احساس می شد.

در آغاز، حکومت مرکزی و شهرها تلاش می کردند که در مقابل چنین تهدیدهایی از سرمایه گذاران صنعتی حمایت مالی کنند. منابع فراوانی نیز در این راه صرف شد. دولت های مرکزی و شهرها در اروپا، و دولت های ایالتی در آمریکا، با روشی شبیه به مزایده، شرکت های بزرگ بین المللی را تطمیع می کردند که در قلمرو آنها سرمایه گذاری کنند. میزان هزینه ها، و البته ریسک آن نیز، بالا بود. در جریان بازگشت دوباره فقر این تلاش ها متوجه کاهش بیکاری می شد و شهرها از صنایع عظیم دست می کشیدند و اشتغالات پیشین خود را تقویت می کردند.

شهر فقط در صورتی می تواند ظرفیت لازم برای انطباق را سریعاً به دست آورد و درجه انعطاف پذیری خود را در واکنش به دگرگونی های خارجی افزایش دهد، که اطلاعات صحیح و تازه در دسترس داشته باشد. اغلب متولیان اداره شهر، در مورد نقاط ضعف و قوت شهر چیز زیادی نمی دانند بنابراین معمولاً مدیریت آنها با بصیرت و آگاهی اعمال نمی گردد

مقاسات مسئول شهرها، در تکاپوی گسترش مجموعه های از خدمات تخصصی، کارشان را از صفر شروع نکردند بلکه آنچه را که از قبل وجود داشت با به دلیل تقاضای بازار آماده بود، توسعه دادند. از آن جمله است گسترش خدمات تولیدی و مالی، خدمات شخصی و همگانی، خدمات تجاری، خرده فروشی و عمده فروشی، هتل ها و رستوران ها، سرویس های حمل و نقل، بهداشت، آموزش و پرورش، فرهنگی، ورزشی، تحقیقات و نظایر اینها. در مطالعات مربوط به شهر لندن در سال ۱۹۹۱ (کندی و دیگران)، مرکز نقل اقتصادی جدیدی برای شهر در نظر گرفته شد؛ افزوده شدن ۸۰۰ هزار نفر به جمع کارکنان بخش خدمات تجاری و مالی، که این رقم برابر با تعدادی است که طی نودده از بخش صنعت گاسته شده اند. همچنین این مطالعات ضرورت تقویت اشتغال در سایر بخش های مکمل را نیز بیان داشته است، که از آن جمله می توان به ۲۱۰ هزار شغل در فعالیت های فرهنگی اشاره کرد (از کارهای مربوط به نشر گرفته تا تجارت عتیقه، موزه ها، گالری ها، موسیقی، کتابخانه و مانند آنها). بخش دیگر مطالعات، به چگونگی کیفیت زندگی، روابط همسایگی، امنیت و اعتبار خدمات عمومی پرداخته است.

بعضی از شهرها مناسبات مشترک پیچیده ای را در زمینه خدمات پزشکی به وجود می آورند، از جمله آموزش و تحقیقات پزشکی، دانشکده های پزشکی، کلینیک های تخصصی، مهندسی پزشکی و دارویی و خدمات تخصصی در پزشکی، بارسلونا و بوگوتا نورهای کاملی را به بیماران عرضه می کنند که شامل تسهیلات اعتباری، سفر، هتل، خرج معالجه و نظایر اینها نیز هست. لازمه این تورها وجود یک شهر پهنه با سیستم حمل و نقل داخلی و خارجی مجهز، تسهیلات فرهنگی و مانند اینهاست.

برخی از شهرها اقدام به تأسیس دانشگاه می کنند یا دانشگاه های موجود خود را توسعه می دهند تا کانونی برای خدمات باشند. این شهرها به خاطر امکاناتی که از جهت تحصیلات عالی دارند با فشار اقتصادی زیادی مواجه می گردند زیرا تقاضاهای محلی برای مواد غذایی، محل اسکان، پذیرایی و حمل و نقل در آنها افزایش می یابد. تصور می شود که دانشگاه ها می توانند باعث فزونی گرفتن سرمایه های انسانی محلی شوند یا این سرمایه ها را از جاهای دیگر جذب کنند و یا با ایجاد امکانات تحقیقاتی در پارک های علمی خود سبب توسعه صنایع پیشرفته گردند. آنها همچنین می توانند رسوم و سرگرمی های بومی را تقویت کنند و مبنایی برای توسعه گردشگری باشند. شهر لیون که در جزیره ای بر روی رود رن واقع شده، به عنوان نوعی مرکز دانشگاهی با رستوران ها، تماشاخانه ها، کتابفروشی ها و مکان هایی از این قبیل، به صورت هسته ای جذاب برای گردشگران درآمده است. در مقابل این عقیده که دانشگاه باید به وجود آورنده فعالیت های اقتصادی در داخل شهرها باشد، آمریکایی ها عقیده دارند که محوطه دانشگاهی باید حکم محلی نسبتاً منزوی را داشته باشد و در میان فضاها ی سبز خارج از شهر واقع شود.

ایجاد جشنواره های مختلف نیز امروزه مرسوم شده اند. هدف از ایجاد آنها حفظ آثار و رویدادهای برجسته شهر است تا زمینه ای برای سرمایه گذاری به منظور اصلاح بنیان های اقتصادی شهر فراهم شود. برای تولیدات شهر بازاریابی صورت گیرد و سرمایه های عینی پایداری برای رشد آینده شهر تأمین گردد. نمونه مشخص این موضوع شهر بارسلوناست که بازی های المپیک ۱۹۹۲ عند زیادی را در آن به کار گذاشت. مسابقات تخصصی تر از قبیل جوهرخه سواری، شنا با مسابقات قهرمانی گلف نیز اهداف مشابهی را دنبال می کنند. جشنواره های موسیقی، نمایشگاه های بزرگ یا نمایش های هنری نیز چنین نقشی دارند.

خدمات دیگر، به ویژه برای کشور های در حال توسعه، قابلیت های زیادی را برای رشد آینده فراهم می آورند. فرایندهای صنعتی شدن که سابقاً به شکل یکپارچه در یک کشور انجام می شد، اکنون بین چند کشور تقسیم می شود (به ویژه بین آمریکا و مکزیک، شرق و جنوب شرق آسیا، یا آلمان و شمال آفریقا و اروپای شرقی). ساده ترین شکل آن مکان یابی صنایع کارساز در نواحی دارای کارگر فراوان و ارزان و استقرار صنایع پیچیده در نواحی دارای نیروی متخصص فراوان است. موارد مشابهی نیز در برخی زمان ها در مورد خدمات اتفاقی افتاده

اصلاحات اقتصاد کلان به سوی اقتصادهای باز پیش می‌رود و دگرگونی‌های اساسی در سطح شهر را، از دگرگونی ساختار اقتصادی گرفته تا روابط بین دولت‌های محلی و مرکزی و روابط دولت‌های محلی و شهروندان، به دنبال دارد

است که می‌تواند بیانگر این باشد که چرا برای اولین بار این موضوع در دستور کار مذاکرات گات در تور اروگونه قرار گرفت. این امر فرصت‌های معتمی را برای شهرها فراهم آورد. متأسفانه آمارهای مربوط به خدمات، به درستی و دقت لازم ثبت نشده‌اند که یکی از علت‌های آن می‌تواند فهم دشوار آنها باشد، زیرا این ارقام معمولاً با هم در می‌آمیزند و در نتیجه اغلب کمتر از مقدار واقعی به نظر می‌آیند.

صاهیت داده‌پردازی و پردازش به گونه‌ای است که تمرکز از نیروی کار متخصص را طلب می‌کند و از این رو کشورهای در حال توسعه با ذخیره نیروی کار تعلیم دیده برای مکان‌هایی آن مناسب به نظر می‌رسند. خدمات هواپیمایی و بانکی الگویی کاملی از این نوع‌اند. به عنوان مثال، صنوبر بیست و حسابداری شرکت هواپیمایی سویس و پان امریکن به ترتیب در شهرهای بمبئی و باربادوس قرار دارند. پردازش معاملات ملکی نمونه دیگری است. بزرگترین بنگاه معاملات ملکی ژاپن، پردازش داده‌ها را به سنزن چین محول کرده است. اگر وسواس زیادی نسبت به امنیت اطلاعات وجود نداشته باشد، می‌توان برخی از کارهای دیوانی دولت را نیز خیلی راحت تغییر مکان داد. پردازش اطلاعات مربوط به کاتالوگ‌های کتابخانه‌ای، مجموعه‌های موزه‌ها، اطلاعات پزشکی یا جمعیتی (تولدها، مرگ و میرها و ازدواج‌ها) یا هر منبع اطلاعات دیگر، نمونه‌هایی هستند که می‌توانند در آینده در مکانی غیر از مبدأ آن انجام شوند. نمونه دیگر، بنگلور و بمبئی است که هر دو به صورت مرکزی برای برنامه‌ریزی نرم‌افزاری دره سیلیکون کالیفرنیا در آمده‌اند. فن آوری ماهواره نیز می‌تواند خارج‌جایی مکانی انواع دیگری از فرایندهای مشابه را میسر سازد.

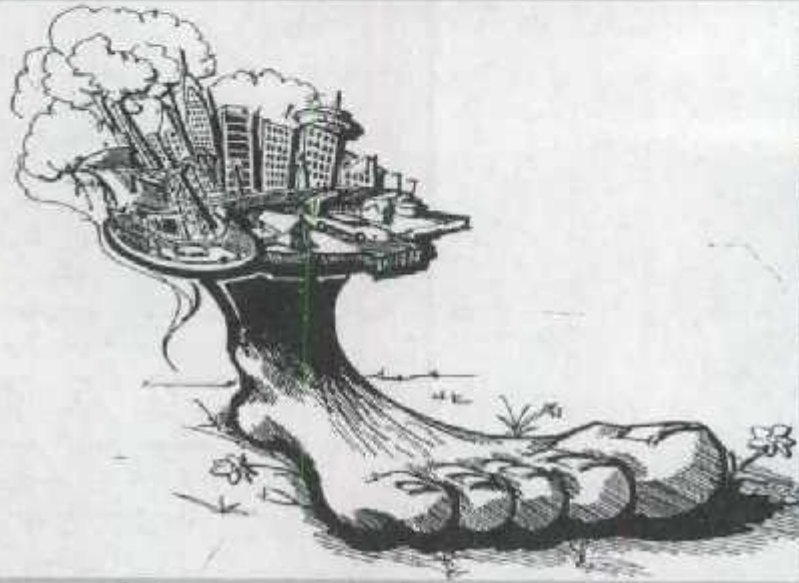
منطقی نیست که این فعالیت‌ها را بخش‌هایی مستقل از هم بینداریم. بین‌المللی شدن شهرها به معنی وابستگی روزافزون آنها به ارائه خدمات در سطح بین‌المللی است. در این میان جهانگردی بارزترین نمونه این گونه خدمات است که به کیفیت مطلوبی از زندگی شهری، حمل و نقل، امنیت و ساختارهای زیربنایی وابسته است. قبلاً دسترسی جمعیت بومی هر محل به خدمات عمومی، از جمله شرایط صنعتی شدن کارآمد محسوب می‌شد ولی امروزه پیش شرط کامیابی اقتصادی در عرصه بین‌المللی به حساب می‌آید. این امر اقتدار دولت را در مدیریت تغییرات اقتصادی تقویت می‌کند و سبب تسهیل رشد اقتصادی می‌شود. چه بسا در هنگام کنگ و سنگاپور و فاک میان دولت ملی و دولت‌های محلی عامل مدیریت اقتصادی کارآمد است.

شهر فقط در صورتی می‌تواند ظرفیت لازم برای انطباق را سریعاً به دست آورد و درجه انعطاف‌پذیری خود را در واکنش به دگرگونی‌های خارجی افزایش دهد، که اطلاعات صحیح و تازه در دسترس داشته باشد. اغلب متولیان اداره شهر، در مورد نقاط ضعف و قوت شهر چیز زیادی نمی‌دانند بنابراین معمولاً مدیریت آنها با بیسیرت و آگاهی اعمال نمی‌گردد. فقدان سالنامه آماری با اطلاعات جدید و منظم به عنوان ابزاری در دست مدیران شهری برای تبلیغات و وسیله‌ای در دست شهروندان برای مشارکت‌های مؤثرتر، نشانه‌ای از این مدیریت‌های ناآگاهانه است. تا پیش از این، چنین اطلاعاتی برای پیشرفت شهرها چندان اهمیت نداشتند و هنوز هم بسیاری از مدیران شهری خبری در آن نمی‌یابند. به هر حال عدم تمرکز گرایان در یک اقتصاد باز، می‌رساند که دولت‌ها در سطحی پایین‌تر از سطح ملی نیازمند مسئولیت‌هایی هستند که قبلاً بر عهده دولت مرکزی بود.

اصلاحات اقتصاد کلان به سوی اقتصادهای باز پیش می‌رود و دگرگونی‌های اساسی در سطح شهر را، از دگرگونی ساختار اقتصادی گرفته تا روابط بین دولت‌های محلی و مرکزی و روابط دولت‌های محلی و شهروندان، به دنبال دارد. طی سالیان دراز هدف بیشتر شهرها تکوین شهری کارآفرین بوده که به مانند گذشته حالت مؤسسه‌خدمانی را نداشته باشد. در شهرهای صنعتی قدیمی اروپا و آمریکای شمالی که عواقب بحران‌های گوناگون در آنها وخیم‌تر بوده، این پدیده به شکل جدی‌تری نمایان شده است. نهایتاً اینکه شهر صرفاً محیطی ساخته شده از آجر و سیمان یا تجهیزات سرمایه‌ای نیست بلکه حاصل اندیشه انسانی است و همین است که رمز معمای اشتغال و درآمد شهروندان به شمار می‌آید، نه موجودیت منابع آن.

مصدر:

- Urban Studies, Vol. 34, No. 10, 1693-1703, 1997
- 1. Nigel Harris
- 2. Lyoed Bodwin
- 3. Guangdong
- 4. Shenzhen

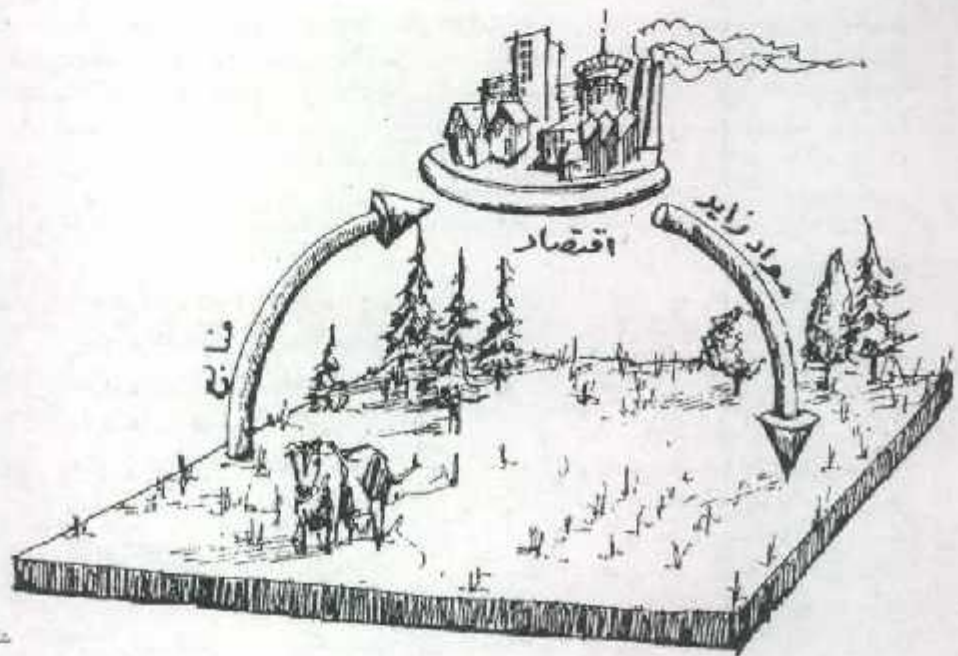


شکل ۱- جای، آن بوم شناختی سنجش از راه نمونه شده جمعیت
معیض به طبیعت است. جای پای بوم شناختی مساحت زمین لازم برای
پایدار شدن منطبق با آن در مصرف منابع مصرف و نقطه مرز گذشته
وسراه آن جمعیت و انسان می دهد.

جا پای بوم شناختی، رهیافتی نو در ارزیابی تأثیر انسان بر محیط زیست

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

اصغر ارجمند نیا
دکتر در شهرسازی



شکل ۲- چرخه اقتصادی استفاده از منابع و دفع مواد زائد

مقدمه

در جوامع صنعتی، منابع طبیعی به خوبی ارزش اقتصادی خود را نشان می‌دهند. ضرورت‌های ناشی از رشد و توسعه، به‌مدد بهره‌گیری از کارافزارهای پیشرفته، سطح و میزان توجه به محیط زیست را بالا می‌برند. باید آگاهانه دریافت که همه مردم در محیطی مشترک - و به واقع مشاع - زندگی می‌کنند و از این رو همگان باید حرمت محیط زیست را بپذیرند. اصل حرمت و حفظ محیط زیست، حفظ تعادل‌های زندگی آفرین طبیعت و حفاظت از شرایط حیات را در خود دارد.

برای حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از آلودگی و تخریب آن، و حفظ تعادل‌های زیستی، باید انسان به چنان محیط زیست مجهز گردد تا این و چنان او را به اصل حرمت محیط ره‌نمون گردد. امروزه محیط زیست قاره‌ها، کشورها، مناطق، نواحی، شهرها، روستاها و محله‌ها، هر کدام به نحوی در معرض تهدید قرار دارند. مادام که وجدان توجه به محیط زیست در جامعه ایجاد نشود، تهدیدها همواره چهره می‌نمایند.

براین اساس، آشنایی و شناخت مسائل محیط زیست شرط اول حفظ آن است. اما تنها شناختن کافی نیست، بلکه باید موانع و عوامل تهدید کننده و دخالت‌های مخرب نیز برطرف گردند. بررسی و شناخت ابعاد مختلف زمین‌ساز به شناخت تهدیدها، محدودیت‌ها، ظرفیت‌ها و استعدادهای آن، و نیز به تعیین سهم سرانه هر انسان از آب، خاک و هوا هدایت می‌کند. محیط زیست عبارت است از موضوع زندگی، و نه تصرف و تملک آن. از این رو همه مردم باید شیوه‌ها و ابزارهای تعیین سهم خود از زمین سطح کره را به خوبی بشناسند و به کار بندند.

فشارهای اقتصادی و جمعیتی بر محیط زیست:

امروزه انسان با چالش‌های بی‌سابقه‌ای در عرصه‌های زیست‌محیطی روبه‌روست. و در این زمینه، اتفاق نظر همه‌جانبه‌ای در بین صاحب‌نظران زیست‌محیطی وجود دارد، که بوم‌سازگان‌ها (Ecosystems) ی زمین، در سطوح موجود فعالیت‌های اقتصادی و عرصه‌های مصارف مادی، دیگر قادر به پایداری نیستند، زیرا فشارهای اقتصادی بر منابع طبیعی بیش از پیش رو به افزایش است.

فعالیت‌های اقتصادی در جهان، در ابعاد مختلف و در عرصه‌های گوناگون، رو به تحول و همواره در حال

گسترش است. تولید ناخالص جهانی، سالانه به میزان ۴ درصد در حال افزایش است؛ و از بعد زمانی، در هر ۱۸ سال دوبار می‌شود. در حالی که ۲۰ درصد از جمعیت جهان شرایط رفاهی و وسایل مادی بی‌سابقه‌ای دارند، ۲۰ درصد دیگر جمعیت جهان در فقر مطلق به سر می‌برند. این فاصله در ۳۰ سال گذشته دو برابر شده است. تسریع مصرف، که رشد اقتصادی و معیارها و استانداردهای مادی کشورهای صنعتی را در دهه‌های اخیر بالا برده، خود تخریب جنگل‌ها، و فرسایش خاک، هدر دادن آب، و تخریب تنوع زیستی را نیز به همراه داشته است. در این میان، رویکرد توسعه موفق نیز به سمت گسترش فعالیت‌های اقتصادی بوده است و رشد اقتصادی در دستور کار بیشتر کشورها قرار دارد.

به گفته هورست هایتنگر (Horst Hätzinger)، همچنان که دنیا از نظر بوم‌شناختی دچار اضافه بار شده، الگوی توسعه اقتصادی متعارف و سنتی نیز، شکلی تضعیف کننده و خود مخرب یافته است. بسیاری از دانشمندان و صاحب‌نظران محیط‌زیست بر این باورند که تلاطم روش‌ها و الگوهای سنتی رشد اقتصادی و مصرف حریصانه مواد و منابع طبیعی، بقای انسان را به خطر انداخته است. از نظر بوم‌شناختی، سرانه مصرف انرژی و مواد مصرفی، در چهل سال گذشته سریع‌تر از رشد جمعیت افزایش یافته است (۲).

رشد جمعیت به عنوان مهم‌ترین عامل تأثیر گذار بر عرصه‌های فعالیت، و همچنین بر قلمروهای محیط زیست، خودنمایی می‌کند. جمعیت دنیا در سال ۱۹۵۰، ۲۱۵ میلیون نفر بود که در سال ۱۹۹۹، به ۶ میلیارد نفر بالغ گشت. سالانه ۸۱ میلیون نفر بر جمعیت جهان افزوده می‌شود. چنین برآورد شده است که جمعیت جهان در نیمه قرن حاضر به بیش از ۱۰ میلیارد نفر خواهد رسید (۳).

همان گونه که اشاره شد، محیط زیست موضوع زندگی است، و نه تصرف و تملک آن. مهم‌ترین ابزار زندگی، محیط زیست و منابع آن است. شناخت ظرفیت‌های محیط طبیعی، نوعی ابزارشناسی زندگی است. از این رو، باید منابع و توان‌های زمین را شناخت و آگاهانه از آنها بهره گرفت. آن دسته از مبانی محیط‌زیست که باید در این زمینه مدنظر قرار گیرد، عبارتند از اینکه:

- توان زمین محدود و معین است؛
- زمین ابزار زندگی است؛
- انسان‌ها همه میهمانان سفره طبیعت‌اند؛
- هر انسان را حقی و سهمی بر منابع طبیعی برای تأمین زندگی خود است.

تعالادل و توازن در محیط زیست

هر محیط دارای نظام ارتباطی بسیار پیچیده‌ای است و دخالت و تغییر هر یک از عوامل مؤثر و سازنده آن، تغییراتی به طریق زنجیره‌ای در آن محیط به وجود می‌آورد. محیط زیست، زاینده تعادل و توازنی است بین نیروهای جاری آن، که در واقع یکی دیگری را تعادل می‌کند.

وقتی عنصری همچون آدمی، دخالت او - دست به کار شود، تعادل محیطی و موازنه نیروهای آن را برهم می‌زند. بقا و دوام هر محیط، بسته به حفظ تعادل‌های آن است. بر این اساس، حفظ تعادل و توان محیط زیست، فضایی سادی‌زا و زندگی بخش را به وجود می‌آورد؛ و برهم زدن تعادل‌های آن، اضطراب و تخریب را به همراه دارد. از این رو محیط زیست:

- مکان و فضایی بر سطح زمین است که با توجه به سیستم ارتباطی عوامل تشکیل دهنده آن، مکان و فضا را در خود دارد.
- بقا و دوام فضا، و هر پدیده دیگر، به تعادل‌های بین عوامل نظام سازنده و احیاء کننده (و یا ویران کننده) آن بستگی دارد.
- محیط همان مجموعه عوامل ثابت منتهی به تعادل نیروهای جاری است. (۴)

همچنان که دنیا از نظر بوم‌شناختی دچار اضافه بار شده، الگوی توسعه اقتصادی متعارف و سنتی نیز، شکلی تضعیف کننده و خود مخرب یافته است. تلاطم روش‌ها و الگوهای سنتی رشد اقتصادی و مصرف حریصانه مواد و منابع طبیعی، بقای انسان را به خطر انداخته است

اگر قرار است که پایدار زندگی کنیم، باید این اطمینان حاصل آید که فرایندهای مصرف محصولات عمده، سریع‌تر از فرایندهای تجدیدپذیری آنها نباشد، و مواد زائد نیز سریع‌تر از روند جذب آنها در طبیعت تخلیه نشود

سهم انسان از کره زمین

زمین سیاره‌ای است به قطر ۱۲/۷۵۶ کیلومتر، و مساحت بیش از ۵۱۰ میلیون کیلومتر مربع. این مساحت همه آب‌ها، خاک‌ها و پست و بلندی‌ها را در بر می‌گیرد. بر اساس محاسبات نیکولاس اسکروتسکی (Nicolas Skrotzky)، سهم هر نفر از مساحت زمین حدود ۱۵ هکتار است، که این میزان با افزایش جمعیت، توسعه فعالیت‌ها و دست‌اندازی بیشتر به طبیعت، کاهش می‌یابد.

افزایش جمعیت با گسترش فعالیت‌ها و روند همیشگی شکل‌گیری سکونتگاه‌ها همراه است. آنهایی که در شهرها زندگی می‌کنند، احساس ارتباط با طبیعت را از یاد برده‌اند. شهرها که با برنامه و بی‌برنامه توسعه می‌یابند، چرخه‌های مادی و طبیعی را می‌شکنند، و مفهوم و احساس چندانی از ارتباط نزدیک و صمیمی با طبیعت را در خود ندارند.

ما آشکارا به طبیعت و محیط پیرامون وابسته‌ایم: می‌خوریم و می‌اشامیم و نفس می‌کشیم، و دائماً انرژی و مواد را با محیط زیست خود مبادله می‌کنیم. ما تقریباً سالی یک بار تمام مولکول‌های بدن خود را جایگزین می‌کنیم. طبیعت نیازهای زندگی را برای ما فراهم می‌سازد. ما برای ایجاد تحرک و حرارت نیاز به انرژی داریم، برای مسکن و محصولات کاغذی به چوب احتیاج داریم، و برای غذا به آب سالم و تمیز نیاز مندیم.

طبیعت مواد زائد ما را جذب می‌کند و باعث ایجاد سامانه‌های زیستی پشتیبان حیات، مانند نبات آب و هوایی، و حفاظت از تشعشعات ماوراء بنفش می‌شود.

اگر قرار است که پایدار زندگی کنیم، باید این اطمینان حاصل آید که فرایندهای مصرف محصولات عمده، سریع‌تر از فرایندهای تجدیدپذیری آنها نباشد، و مواد زائد نیز سریع‌تر از روند جذب آنها در طبیعت تخلیه نشود.

انسان نیاز به آینده‌نگری، بازنگری، و بازاندیشی روابط - چه با یکدیگر و چه با بقیه طبیعت - دارد. نمی‌توان و نباید محیط زیست را از حیات انسان جدا و منفصل دانست، چون روز به روز اهمیت طبیعت و محیط زیست، و ضرورت حفاظت از آن، بیشتر و بیشتر آشکار می‌گردد.

آنچه در این میان اهمیت دارد، نحوه و شیوه دسترسی به این سهم سرانه از سفره طبیعت است. بدون لطمه وارد ساختن به این منابع حیاتی، چگونه می‌توان از آن بهره گرفت؟ بهره‌گیری مناسب از منابع کره خاکی، بحث و محور اساسی در رویارویی با محیط زیست است. چگونه می‌توان جایایی متناسب با نیاز، در طبیعت داشت؟ جایای بوم‌شناختی

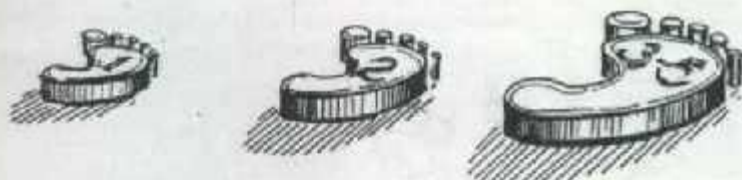
(Ecological Footprint)، روش و رویکردی است که سنجح مداخله در طبیعت را نشان می‌دهد. این روش، به ارزیابی و میزان تأثیر انسان بر محیط می‌پردازد و نشان می‌دهد که میزان بار و فشار وارد بر طبیعت چقدر است. (۵)

جایای بوم‌شناختی

مفهوم این اصطلاح نگرش به سوی سازگاری با طبیعت، و پایداری حیات است. نیز رهیافتی است آگاهانه از رو در روی انسان با عرضه‌ها و محدوددهای مورد بهره‌گیری از منابع طبیعی. جایای بوم‌شناختی، بازنگری روابط انسان با طبیعت است.

جایای بوم‌شناختی، پیش درآند و یکی از ابزارهای مهم و کارآمد در برنامه‌ریزی است که به تحقق پایداری کمک می‌کند. این مفهوم، در عین سادگی دارای جامعیت رویارویی با محیط است. مفهوم مذکور، جریان‌ها و منابع مادی مورد مصرف در شرایط اقتصادی را تعیین و تعریف می‌کند و در واقع روشی است تحلیلی و در عین حال آسوزشی. این روش، نه تنها در آگاه‌سازی و تصمیم‌گیری تأثیر بسزایی دارد، بلکه در نهایت پایداری فعالیت‌های جاری انسان را نیز ارزیابی می‌کند.

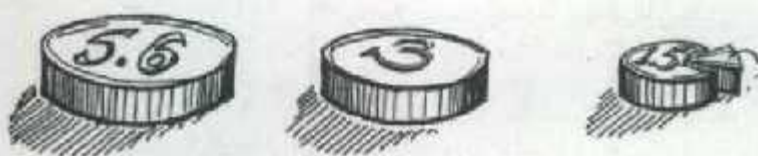
رهیافت جایای بوم‌شناختی، بیان می‌دارد که انسان در عرضه‌های منابع طبیعی و محیط زیست، چگونه با چالش‌های مهم روبه‌رو می‌گردد. تبیین جایای بوم‌شناختی، به روشن شدن چالش‌ها و جهت‌گیری به سوی



سرانه تصاحب زمین (به هکتار)، برای کشورهای نروژ و فنلاند



سرانه زمین بارور موجود بوم‌شناختی (به هکتار)



دکتر ۳- جایای بوم‌شناختی، دفتر که سهم سرانه از کره زمین رو به کاهش است از آغاز قرن بیستم، سرانه زمین از ۵ هکتار به ۱.۵ هکتار کاهش یافته است. مسافتی که انسان در مقابل زمین تصاحب می‌کند، در کشور ما، مسافتی از این بیشتر و از آن کمتر می‌باشد. در هر دو حالت، انسان این رقم بیش از ۲ هکتار زمین تصاحب می‌کند.

چاپای بوم‌شناختی و روش رویکردی است که سنجه مداخله در طبیعت را نشان می‌دهد. این روش، به ارزیابی و میزان تأثیر انسان بر محیط می‌پردازد و نشان می‌دهد که میزان بار و فشار وارد بر طبیعت چقدر است

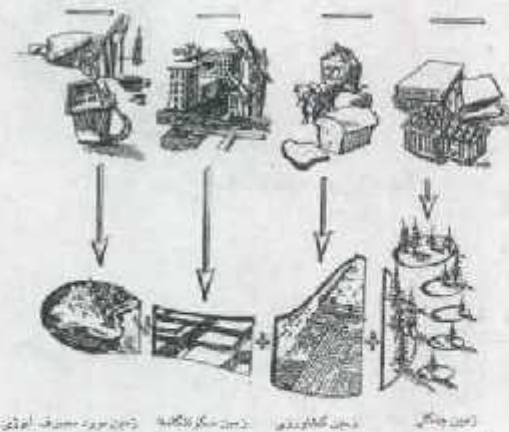
پایداری کمک می‌کند. دو این زمینه، باور همه دست‌اندرکاران بر این است که جهت‌گیری به سوی پایداری هدف اصلی است؛ یعنی اینکه در چالش‌های اقتصادی و اجتماعی یا طبیعت، واقعیت بوم‌شناختی پذیرفته شود. (۶) قلمروهای سکونتگاهی، راه‌ها، پل‌ها، سد‌ها، کارخانه‌ها، عرصه‌های کشاورزی و نظایر اینها، همه و همه، جای پای انسان در طبیعت به شمار می‌روند و بیشترین تأثیر را در محیط برجای می‌گذارند. در این میان شهرها که اوج فعالیت و تمدن بشری نام گرفته‌اند، بیشترین سهم را در تأثیر گذاری بر محیط دارند. تحلیل چاپای بوم‌شناختی، ابزار است که به بیان تأثیرات جایا می‌پردازد. تحلیل چاپای بوم‌شناختی، ابزار ستجش و محاسبه‌ای است که میزان مصرف منابع و نیازهای جذب مواد زائد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی را بر حسب مساحت زمین‌های بارور و مولد (Productive) برآورد می‌کند. محاسبه چاپای بوم‌شناختی برای تأثیرگذاری هر جمعیت، جامعه، کشور، و نیز هر فعالیت به کار می‌رود. به عبارات دیگر، جایای بوم‌شناختی، تمام اراضی موردنیاز آن جمعیت را در نقطه‌ای که استقرار یافته است در بر می‌گیرد.

به این ترتیب، ستجش و برآورد جایا، برپایه جمعیت و سرانه بوم‌شناختی (اینکه به محیط و منابع لظمه وارد نسازد) انجام می‌شود و فرایند دخالت در منابع را، از مصرف تا دفع مواد زائد برای هر فعالیت و هر جمعیت نشان می‌دهد.

تحلیل چاپای بوم‌شناختی (EF) بر حسب جامعه‌ها، کشورها، و بر حسب میزان فن‌آوری به کار گرفته شده در آن جامعه‌ها تفاوت می‌کند. به سخن دیگر، جایای بوم‌شناختی، بر حسب میزان توسعه و پیشرفت و برخورداری از اراضی و هر کشور و منطقه تفاوت دارد.

بررسی چاپای بوم‌شناختی نشان می‌دهد که کشورهای پیشرفته تأثیر بیشتری بر عرصه‌های طبیعی گذاشته‌اند. متوسط میزان جایای بوم‌شناختی در کره زمین، از ۵ هکتار در قرن گذشته به ۱/۵ هکتار در زمان حاضر کاهش یافته است. این میزان برای کشورهای پیشرفته و ثروتمند و صاحب فن‌آوری، بیشتر است. در امریکای شمالی نیز این میزان بالاست و به ۵ هکتار به ازای هر نفر می‌رسد؛ که این با توجه به میانگین جهانی، سه برابر سرانه جهانیان از کره خاکی است. شکل ۲ کاهش سرانه EF در ۱۹۰۰ تا ۱۹۹۴ را در دنیا نشان می‌دهد. (۷)

مسئولان جنگل زمین‌مورد نیاز، میزان دست‌نمونه‌ها مصرف‌کننده‌ها



زمین چاپای زمین کشاورزی زمین شکر کاکائو زمین مورد مصرف انرژی

چاپای بوم‌شناختی

شکل ۲. تحلیل مصرف به‌سهم زمین‌مورد نیاز بر مبنای کشورها و در سال ۱۹۹۴. در مساحت چاپای بوم‌شناختی هر کشور، زمین‌های جنگل‌ها، زمین‌های کشاورزی، زمین‌های شهری و زمین‌های طبیعی را شامل می‌شود. این زمین‌ها به‌طور کلی به‌طور مساوی در اختیار همه انسان‌ها نیستند.

محیط زیست در معرض تهدیدهای جدی

محیط و منابع آن در معرض تهدیدهای جدی قرار دارد. بوم کره (Biosphere) در حال فرسایش است و تهدیدهای سامانه‌های زیستی، در حال افزایش. بیابان‌زایی هر ساله ۶ میلیون هکتار فروزی می‌گیرد. سالانه ۱۷ میلیون هکتار جنگل تخریب می‌گردد و تخریب و فرسایش خاک نیز به ۲۶ میلیون تن می‌رسد. صید بی‌رویه دریایی و الودگی آب‌های زیرزمینی در دنیا به شدت ادامه دارد. در هر سال، به رغم اقدامات جدی، ۱۷۰۰۰ گونه زیستی منقرض می‌شود. لایه اوزون، با وجود همه اقداماتی که صورت گرفته، در حال تخریب و فرسایش است. بهره‌برداری بیش از حد از منابع و شایعات فراوان مواد، خطرهای جدی برای محیط زیست در بر دارد. تمامی تهدیدها به بوم کره، روندی فزاینده به خود گرفته است.

پایداری، نیازمند زندگی در حد ظرفیت بارور طبیعت است. انسان باید پیام‌وزد که باقی مانده ذخایر سرمایه‌های زمین را حفظ و با آن زندگی کند. اگر بیش از درآمد یا سرمایه طبیعی مصرف کنیم، ثروت زیست کره خود را کاهش داده‌ایم. در حالی که جمعیت و میانگین مصرف در حال افزایش است، کل مساحت زمین و ذخایرهای سرمایه طبیعی ثابت و رو به کاهش می‌رود.

هزاران ایده و روش و رویکرد در این زمینه مطرح می‌شوند و همگی در پی آنند که چگونه دنیای سالم‌تری را طرح‌ریزی کنیم. سرمایه طبیعی چقدر است؟ چگونه باید با آن برخورد کرد؟ جایای بوم‌شناختی یکی از این ایده‌هاست، که ما را به افق‌های دورتر هدایت می‌کند. (۸)

جایای بوم‌شناختی ابزاری است که به تعیین برنامه‌های درآمدت و به پایداری زندگی یاری می‌رساند. این روش، نه تنها اهداف و راهبردهای آینده را در جلوگیری از تخریب‌ها و نابرابری‌های مادی بیان می‌دارد، بلکه تصمیم‌گیری‌های نهادی را در مسیر و مجرای درستی هدایت می‌کند. حیطه چاپای بوم‌شناختی، اینک در عرصه‌های زیست محیطی، زمینه‌های آموزشی، ارزیابی توسعه، توسعه شهرها، و نیز در تعیین راهبردهای توسعه

یابدار به کار می‌رود.

روشی محاسبه جا پای بوم‌شناختی

همان‌طور که گفته شد، جا پای بوم‌شناختی ابزار سنجش مصرف مواد و منابع انرژی در محدوده یک یا چند اکوسیستم است. مقدار زمین لازم ممکن است در یک یا چند اکوسیستم، که جریان‌های مصرف منابع را فراهم می‌سازد تراز داشته باشد. بنابراین، EIT برای تعیین مساحت کل زمین مورد نیاز، حفاظت از الگوی خاصی از مصرف و توجه به میزان کاربری زمین در هر طبقه و دسته از مواد مصرفی مهم برآورد می‌گردد. برآورد جا پای بوم‌شناختی، همچنین برای یک جمعیت معین، فضای استقرار آن و نیازهای مصرفی آن انجام می‌شود.

ابتداء بر اساس آمارها و داده موجود، و در سطوح ملی و منطقه‌ای، میانگین مصرف سالانه اقلام مورد نظر، بر حسب مصرف کل، و حجم جمعیت برآورد می‌شود. داده‌ها بر حسب اقلام مهم - مانند مواد غذایی، مواد و محصولات جنگلی، انرژی مصرفی و نظایر اینها - طبقه‌بندی می‌گردند.

در مرحله بعد، سوانه مساحت زمین تصاحب شده برای تولید هر مورد یا هر یک از مواد مصرفی، یا اقلام عمده، برآورد می‌گردد. به منظور ساده کردن و سهولت جمع‌آوری اطلاعات، یک طبقه‌بندی از داده‌ها بر حسب اقلام عمده صورت می‌گیرد. این داده‌ها بر حسب پنج موضوع یا دسته عمده به شرح زیر تقسیم‌بندی می‌شوند: ۱- مواد غذایی تولید؛ ۲- مسکن؛ ۳- حمل و نقل؛ ۴- مواد غذایی مصرفی؛ ۵- خدمات. هر

یک از این موضوعها، ممکن است زیر موضوع‌های دیگری نیز داشته باشد.

ویلیام کاتن (William Cutton) می‌گوید: انسان در حال مصرف منابع و بهره‌وری گذشته است. البته این بهره‌وری هزاران بار بیشتر و سریع‌تر از آنکه در طبیعت تجمیع و متراکم شود، روی داده است. منابعی که طبیعت نمی‌تواند آنها را جایگزین کند.

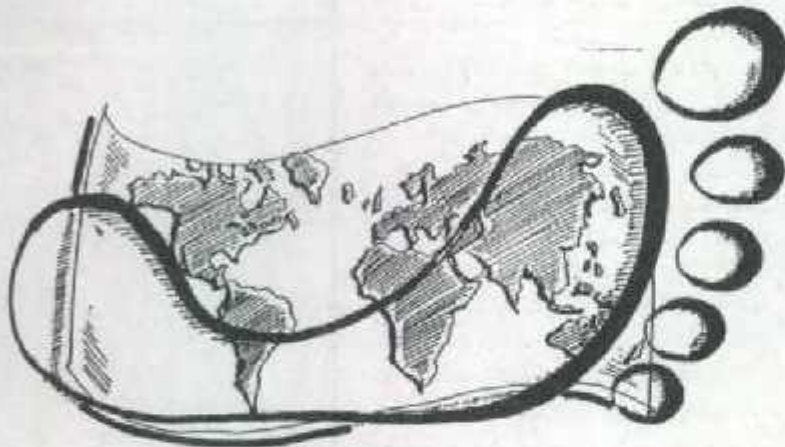
مصرف و بهره‌وری به ظرفیت بوم‌شناختی برمی‌گردد. اینکه «جا پای انسان در طبیعت چه میزان است؟» نخستین پرسشی در این زمینه به شمار می‌آید. جا پا به عوامل مختلفی نظیر درآمد، ارزش‌های شخصی و اجتماعی، رفتارها، الگوهای مصرف، عرضه‌های فعالیت، فن‌آوری به کار رفته برای تولید کالای مصرف و جز اینها بستگی دارد. گستره‌ها و دامنه‌های متفاوتی از اندازه و میزان جا پای بوم‌شناختی در کشورهای مختلف وجود دارد. این جا پا به ویژه با میزان پیشرفت، در اختیار داشتن فن‌آوری، توان‌های اقتصادی در کشورها و عواملی از این دست نیز ارتباط می‌یابد.

از نظر مقایسه جهانی، آمریکا، کشورهای آمریکای شمالی، بیشترین میزان جا پا را دارند. این جا پای بوم‌شناختی را می‌توان از میزان مصرف مواد در هر کشور سنجید. بر طبق بررسی‌های انجام شده، به عنوان مثال، هر کانادایی در سال حدود ۲۴۴ کیلوگرم کاغذ مصرف می‌کند. با توجه به اینکه کاغذ بازیافت نیز وارد فرایند تولید می‌شود، در این کشور هر تن - متریک کاغذ به ۱/۸ متر مربع چوب نیازمند است. (۹)

از منظر محیط زیست شهری متوسط سهم هر فرد کانادایی از محیط ساخته شده شهری (ساختمان‌ها، راه‌ها، سکونتگاه‌ها، فضاهای تجاری، فضاهای صنعتی، پارک‌ها، و جز اینها)، بر حسب جمعیت و مساحت این کشور به دست آمده است. «سؤسه جهانی منابع»، میزان زمین ساخته شده (یا اشغال شده در طبیعت) در کانادا را (با احتساب پنج میلیون و پانصد هزار هکتار زمین ساخته شده و بیست و هفت میلیون نفر جمعیت) معادل دو هزار متر مربع برای هر نفر برآورد کرده است. یعنی هر کانادایی به طور متوسط ۰/۲ هکتار جا پای ساخته شده در محیط زیست شهری دارد که به مصارف مختلف تخصیص یافته است.

همچنین هر کانادایی به طور متوسط در هر روز ۲۴۵۰ کیلوکالری ارزش غذایی مصرف می‌کند.

گستره‌ها و دامنه‌های متفاوتی از اندازه و میزان جا پای بوم‌شناختی در کشورهای مختلف وجود دارد. این جا پا به ویژه با میزان پیشرفت، در اختیار داشتن فن‌آوری، توان‌های اقتصادی در کشورها و عواملی از این دست نیز ارتباط می‌یابد.



شکل ۹- جا پای بوم‌شناختی انسان: ۲ برسد و مجموع آن آن است. این طبقه‌بندی‌ها در اندازه‌های مختلف به جزئیات دیگر مصرف ملی بسیار جوان ۴۰ درصدی از داده‌های طبیعی که در طبیعت و از آن‌ها ۵۰ درصدی ۵۰ درصدی و ۵۰ درصدی از آن است.

سکونتگاه‌های کانادایی حدود ۵۵۰۰۰ کیلومتر مربع از جا پای بوم‌شناختی را زیر پوشش دارند (که عمدتاً در اراضی کشاورزی ساخته شده‌اند). دیگر اینکه هر کانادایی به طور متوسط در سال ۱۸۰۰۰ کیلومتر رانندگی می‌کند. متوسط هزینه مصرف مواد غذایی ۲۷۰۰ دلار و هزینه‌های دیگر ۲۰۰۰ دلار در ماه است. مصرف مواد و انرژی در این کشور ۴ تا ۵ برابر میانگین جهانی است. (۱۰)

مقایسه جهانی اندازه جا پای بوم‌شناختی

کره زمین مساحتی برابر با ۵۱ میلیارد هکتار دارد که ۱۴ میلیارد هکتار از آن را زمین‌هایی تشکیل می‌دهند که زیر پوشش پهنه‌های یخی است - یا آب‌هایی که شیرین و تازه نیست. از این مقدار، تنها کمتر از ۸/۹ میلیارد هکتار از نظر بوم‌شناختی مولد و بارورند؛ مانند اراضی زراعی، مراتع، جنگل‌ها و بیشه‌زارها. ۱/۵ میلیارد هکتار از سطح زمین را بیابان‌ها و صحرای بزرگ (بجز قطب‌ها)، و ۱/۲ هکتار را نواحی نیمه خشک بیابانی پوشانده‌اند. باقی مانده ۱/۵ میلیارد هکتار، شامل چراگاه‌ها، اراضی بایر و مراتع است و ۰/۳ میلیارد هکتار را نواحی ساخته شده، جاده‌ها، سکونتگاه‌ها و مانند اینها تشکیل می‌دهند. سرانه محیط ساخته شده در دنیا ۰/۳ هکتار است.

به این ترتیب، به نظر می‌رسد که حدود ۸/۹ میلیارد هکتار زمین بالقوه برای بهره‌برداری انسان‌ها موجود است. با وجود این، از این مقدار تقریباً ۱/۵ میلیارد هکتار به صورت بیابان‌های برهوت است، که احتمالاً باید در وضعیت نزدیک به بکر و دست نخورده باقی بماند. مساحت کاملاً خنکی نیز باید باقی بماند و نباید مورد بهره‌برداری قرار گیرد. این مقدار باید به عنوان ذخیره تنوع زیستی، آب و هوا، و مخازن کربن حفظ شود. بهره‌برداری از این جنگل‌ها به رها کردن CO2 منجر می‌شود. بنابراین تنها ۷/۴ از ۸/۹ میلیارد هکتار از اراضی بارور و مولد بوم‌شناختی، عملاً برای دیگر مصارف انسان موجود است.

از آغاز قرن بیستم، سرانه فضای بوم‌شناختی «موجود» زمین، از ۶ تا ۵ هکتار، به تنها ۱/۵ هکتار کاهش پیدا کرده است. با وجود این، همان گونه که رفاه مادی بیشتر شده جا پای بوم‌شناختی مردم در برخی کشورهای صنعتی نیز به بیش از ۴ هکتار افزایش یافته است. (۱۱)

جا پای بوم‌شناختی شهروندان متوسط در کشورهای ثروتمند از «متوسط یا سرانه سهم زمین» به ۲ تا ۴ هکتار افزایش می‌یابد. بنابراین اگر هر نفر در روی کره زمین، از همان استاندارد

هر کانادایی به طور متوسط ۰/۲ هکتار جا پای ساخته شده در محیط زیست شهری دارد که به مصارف مختلف تخصیص یافته است مصرف مواد و انرژی در این کشور ۴ تا ۵ برابر میانگین جهانی است

جدول شماره ۱: انواع زمین نوع فارمز، و مسئولان برای برآورد جا پای بوم‌شناختی

ردیف	نوع زمین	نوع بهره	میشود
۱	زمین مورد استفاده برای زمین‌های کشاورزی	این اکتفا شده و فرودگاه برای آسانی	زمین برای ۲۰۰۰
۲	زمین مورد استفاده برای	محیط ساخته شده	زمین بهره‌مند
۳	زمین مورد استفاده	باغچه	محیط ساخته شده برای رفاهت
		زمین برای زمین	مسئولان ساخت
۴	زمین برای زمین	مزارع جنگلی	مسئولان بهره‌مند
		مزارع کشاورزی	مسئولان بهره‌مند
		مزارع کشاورزی	مسئولان بهره‌مند

داتا: The Ecological Footprint, W. Rees, 2002

از آغاز قرن بیستم، سرانه فضای بوم‌شناختی «موجود» زمین، از ۶ تا ۵ هکتار، به تنها ۱/۵ هکتار کاهش پیدا کرده است. با وجود این، همان گونه که رفاه مادی بیشتر شده جا پای بوم‌شناختی مردم در برخی کشورهای صنعتی نیز به بیش از ۴ هکتار افزایش یافته است

جدول شماره ۲: سرانه مصرف زمین بوم‌شناختی برای هر کانادایی بر سال ۱۹۹۰ (هکتار)

نوع زمین بوم‌شناختی	مقال	تولید	مصرف	توزیع	کل
کل	۰.۲	۰.۳۳	۰.۳۳	۰.۳۳	۰.۳۳
مقال	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵
مقال و تولید	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵
مقال و تولید و مصرف	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵
مقال و تولید و مصرف و تولید	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵
کل	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۲۵

داتا: The Ecological Footprint, W. Rees, 2002

باید به وجدان محیط زیست مجهز شد. باید متناسب با نیاز و مطابق سهم خود از سفره طبیعت و محیط زیست بهره برد. باید شیوه‌ها و ابزارهای تعیین سهم سرانه بهینه را به کار گرفت

بوم‌شناختی، مانند امریکای شمالی بهره‌مند شود، ما نیاز به ۲ کره زمین دیگر برای تأمین نیازهای خود داریم. اگر جمعیت فعلی جهان برای پایداری خود حداقل به ۹/۶ میلیارد هکتار نیاز داشته باشد، با توجه به کل زمینهای بوم‌شناختی بارور و موند، به افزایش حدود ۵ تا ۱۰ برابر نیاز است؛ یعنی با فن‌آوری موجود به جای پای بوم‌شناختی ۲۸ تا ۹۶ میلیارد هکتار نیاز است.

جای پای بوم‌شناختی شهر لندن، به اندازه ۱۲۰ برابر این رقم است. هلند برای نیازهای شهروندشینی، غذا، محصولات جنگلی و مواد سوختی، بیش از ۱۵ برابر مساحت این کشور به جای پای بوم‌شناختی نیاز دارد.

نتیجه‌گیری

رشد جمعیت، توسعه فعالیت‌ها، و دست‌اندازی به طبیعت ادامه دارد. باید آگاهانه دریافت که همه ما در محیطی مشترک و به واقع مشاع زندگی می‌کنیم و از این رو، باید حرمت محیط زیست را بپذیریم و برای تداوم حیات، تعادل‌های آن را حفظ کنیم. باید به وجدان محیط‌زیست مجهز شد. براین اساس، باید محیط را شناخت، و موانع تهدیدکننده را برطرف کرد و محدودیت‌های آن را نیز در نظر داشت. باید متناسب با نیاز و مطابق سهم خود

جدول شماره ۱: تصویرهای جای پای بوم‌شناختی کشورهای صنعتی (۱۹۹۵)

کشور	ارزانی بوم‌شناختی (هکتار)	جمعیت (میلیارد)	سرمایه طبیعی بوم‌شناختی (هکتار)	سرمایه مورد نیاز بوم‌شناختی (هکتار)
آلمان	۱۲۸۰۰۰۰	۷۵۰۰۰۰۰	۲۲۰۰۰۰۰	۵۷۰۰۰۰۰
آمریکای شمالی	۸۷۰۰۰۰۰	۲۵۰۰۰۰۰۰	۱۸۰۰۰۰۰۰	۳۷۰۰۰۰۰۰
ارژانتین	۸۷۰۰۰۰۰	۳۷۰۰۰۰۰۰	۱۸۰۰۰۰۰۰	۳۷۰۰۰۰۰۰
ژاپن	۱۸۷۰۰۰۰	۱۲۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰
بریتانیا	۲۰۰۰۰۰۰	۵۶۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
فرانسه	۲۲۰۰۰۰۰	۵۶۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
سوئد	۱۰۰۰۰۰۰	۸۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
کانادا	۱۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
اسپانیا	۲۰۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
ایالات متحده	۲۰۰۰۰۰۰	۲۵۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
ایتالیا	۲۰۰۰۰۰۰	۵۷۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰

منبع: UNEP Ecological Footprint, DC, Bonn, 2003

تمام حقوق محفوظ است.

۱- از ویس، کاتالو، مقدمه‌ای بر محیط‌شناسی، انتشارات پویان، چابک، ۱۳۷۲.

2- Environment, Change, Security Project. The Woodrow Wilson Centre, Washington D.C., Summer 1991, 3- Urzua, Raul; L'Espace Demographique; Le Courrier de L' UNESCO, Janvier 1992.

۳- رویس، گنتم، پیشین.

5- Wackernagel, Mathis and William E. Rees; Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the Earth, 1995.

6- Ibid. 7- Ibid.

۸- از جمله: ا. اصغر، بوم‌پهنه‌نگاری و فن‌آوری شهری، انتشارات مدیریت شهری، سال اول، شماره ۲، زمستان ۱۳۷۲.

9- Wackernagel, Mathis and William E. Rees; Ibid. 10- Ibid.

11- Engwicht, David; Towards an Eco-City, Envirobook, 1992.

* لازم به ذکر است که منبع اصلی این نوشته، مآخذ شماره پنج (میلانگور) یعنی کتاب اثر واکسنگل و ریس، Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the

Earth, اثر ویلیام ریور ماثیس و کاتالو است.

از سفره طبیعت و محیط‌زیست بهره‌برد. باید شیوه‌ها و ابزارهای تعیین سهم سرانه بهینه را به کار گرفت. باید از بار محیط زیست کاست، یا آنکه متناسب با توان و تحمل بار محیط، به آن فشار وارد کرد. زمین دچار اضافه‌بار شده است. باید از تخریب آن جلوگیری کرد. دوام و بقای سالم محیط‌زیست، منوط به حفظ تعادل‌های آن است.

انسان نیاز به آینده‌نگری و بازاندیشی روابط با یکدیگر و با بقیه طبیعت دارد. محیط‌زیست در شرایط موجود در معرض تهدیدهای جدی قرار دارد و ضروری است که با روش‌های کارآمد و بوم‌شناختی، جای پای مناسبی را در سطح کره خاکی به وجود آورد. باید دانست که ظرفیت بار و فشار وارد بوطبیعت چقدر است.

مفهوم جای پای بوم‌شناختی، نظریه‌سازگاری یا طبیعت‌درد، که نتیجه آن پایداری حیات است. جای پای بوم‌شناختی، رهیافتی آگاهانه از رود رویی انسان با عرصه‌ها و محدوده‌های مورد بهره‌گیری از منابع طبیعی است. تحلیل جای پای بوم‌شناختی، برحسب جامعه‌ها و میزان پیشرفت آنها متفاوت است. کشورهای پیشرفته، بیش از سهم عادلانه خود از کره زمین بهره می‌گیرند.

روش جای پای بوم‌شناختی، میزان و سهم هر نفر، هر جامعه، هر فعالیت و هر محدوده را در مساحت زمین، با توجه به بهره‌گیری از آن، نشان می‌دهد.

براین اساس، با رهیافت جای پای بوم‌شناختی آگاه می‌شویم که به تناسب سهم سرانه خود از طبیعت پستند

کنیم؛ و نیز نگذاریم که دیگران هم بیش از سهم خود به تملک زمین دست یازند.

تاریخچه

فدراسیون شهرداری‌های کانادا شصت‌مین سالگرد تأسیس خود را در سال ۱۹۹۷ جشن گرفت، اما در واقع در سال ۱۹۰۱ بود که نخستین اجلاس ملی رهبران شهرداری‌ها برگزار شد. اولین انگیزه سیاسی اتحادیه شهرداری‌های کانادا (UCM) متقاعد کردن دولت فدرال برای ایجاد چارچوبی قانونی بود که امکان کنترل بیشتر شهرداری‌ها را بر فعالیت‌های مؤسسات خدمات رفاهی در محدوده خودشان فراهم آورد. UCM عمدتاً به این منظور شکل گرفت که مؤسسات خدمات رفاهی دریابند که شهرداری‌ها به سادگی با حضاری و تخریب زیرساخت‌های عمومی سوافقت نخواهند کرد، مگر آنکه حق تقدم و حقوق شهرداری بر اساس مذاکرات فی‌مابین رعایت و حاصل شده باشد.

از آن زمان به بعد، دولت‌های شهری در مذاکره با دولت فدرال در زمینه موضوعات شهری مندرج در سیاست توسعه و نظام تصمیم‌گیری ملی، جایگاه و کالنی محکمی کسب کردند. شهرداری‌ها از طریق سازمان‌های ملی‌شان به این اطمینان دست می‌یابند که دولت فدرال تأثیر تصمیمات خود را بر دولت‌های شهری و مالیات دهندگان، درک کرده است. در طول این سال‌ها تمامی شهرداری‌ها و مالیات‌دهندگان کانادایی از کارهای FCM بهره‌مند شده‌اند.

برخی از تحولات عمده‌ای که در امور مربوط به شهرداری‌های کانادا رخ داده، به شرح زیر است:

برخی نکات عمده

۱۹۱۳ - کنفرانس سالانه UCM هدف عمده سازمان را «اتحاد تسهیل و بهبود بخشی کلی همه شعب شهرداری‌ها» برشمرد.

۱۹۲۵ - تشکیل «مجمع ملی شهرداران» - موسوم به DCM.

۱۹۳۷ - ادغام UCM و DCM به منظور تشکیل فدراسیون شهرداران و شهرداری‌های کانادا (CFMM).



Federation of Canadian Municipalities

Fédération canadienne de municipalités

فدراسیون شهرداری‌های کانادا (FCM)

و

بیانیه سال ۱۹۹۸ آن در مورد نقش آتی شهرداری‌ها

ترجمه: نوذر شفیعی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

Federation
of Canadian
Municipalities



Fédération
canadienne des
municipalités

فدراسیون مذکور، دولت فدرال را به منظور تقبل مسئولیت نام برای کمک به بیکاران، و همچنین پرداخت مالیات زمین برای اراضی و ساختمان‌های سلطنتی، تحت فشار قرار داد.

۱۹۳۶ - انتشار گزارش کمیسیون سلطنتی راول سیروا (Rowell-Sirois) برای روابط ایالتی - حکومتی، به حمایت از موضع گیری CFMM در مورد مسئولیت‌پذیری نام دولت برای کمک به بیکاران. در گزارش مذکور، از پرداخت مالیات زمین برای املاک سلطنتی نیز پشتیبانی شده است.

۱۹۴۱ - دولت فدرال مسئولیت کامل مالی را برای کمک به بیکاران بر عهده گرفت.

۱۹۴۵ - ۱۹۴۰ - تصام منابع CFMM به این اختصاص داده شد که اطمینان نسبت به همکاری میان شهرداری‌ها و دولت فدرال، با پرداختن به نیازهای خاص زمان جنگ، حاصل آید.

۱۹۴۵ - مجلس نمایندگان (۱) کانادا تصویب کرد که در قانون «بریتیش تورث آمریکا» تجدید نظری به عمل آید مبنی بر اینکه امکان گرفتن مالیات از املاک سلطنتی، برای دولت‌های شهری فراهم شود؛ یا اینکه به هر حال کمبود درآمد به شکل دیگری جبران گردد.

نخستین خواهرخواندگی المللی یکی از شهرداری‌های کانادا، بین شهرداری و تکوور و آدما (در شوروی سابق) جامه عمل پوشید.

۱۹۴۷ - اصلاح «قانون خانه‌سازی ملی» به منظور تأمین مسکن شهری ارزان قیمت، بر مبنای فراگیر و گسترده.

همچنین به ایالت‌های مختلف این اختیار داده شد که دست به ایجاد قانون گذاری‌های لازم‌الاجرا برای شهرداری‌ها بزنند تا بدین وسیله مسئولان و دست‌اندرکاران مسکن، به تهیه مسکن ارزان قیمت اقدام کنند.

۱۹۴۹ - دولت فدرال، قانون پرداخت کمک به شهرداری‌ها را به تصویب رساند تا بدین ترتیب امکان اعطای کمک به شهرداری‌ها، به جای مالیات، با تمرکز بر آن دسته از دارایی‌های فدرال که بیش از ۴ درصد کل دارایی‌ها را تشکیل می‌دهند، فراهم آید.

۱۹۵۱ - CFMM نخستین گروه نمایندگان خود را به «اجلاس اتحادیه بین‌المللی مقامات محلی» (IULCA) در برایتون انگلستان اعزام کرد.

۱۹۵۳ - اعلامی معافیت مالیاتی به شهرداری‌ها، در زمینه‌هایی چون راه‌سازی، نظافت، راه‌ها، و تجهیزات آتش‌نشانی.

۱۹۵۵ - قانون کمک به شهرداری‌ها، تبدیل به تأمین پرداخت کمک‌های مساوی با کل مالیات شهرداری، بر املاک سلطنتی گردید و تمرکز بر ۴ درصد دارایی‌های دولتی، به ۲ درصد تقلیل یافت.

۱۹۵۷ - CFMM در زمره اعضای مؤسس «اتحادیه شهرهای هم پیمان» (United Town Organization) قرار گرفت، که اداره مرکزی آن در فرانسه بود. هدف اصلی اتحادیه مذکور، ترویج خواهرخواندگی بین شهرهای کوچک و بزرگ بوده است.

۱۹۵۸ - بررسی‌های مؤسسه مرکزی خانه‌سازی و رهن مسکن، از ۳۰۰ شهرداری، نشان داد که ۳۲ درصد از جمعیت تحت پوشش آنها در مناطقی زندگی می‌کنند که خدمات مربوط به تصفیه فاضلاب در آنها، نامناسب است.

تبلیغات و فشارهای CFMM منجر به شکل گیری برنامه عمومی زمستانی گردید، که به موجب آن قرار شد ۵۰ درصد از هزینه های پرداختی مستقیم برای امور عمومی شهرداری ها، از طریق دولت فدرال پرداخت گردد.

۱۹۶۳ - به پیشنهاد CFMM از طرف دولت فدرال، وام و بودجه توسعه به شهرداری تعلق گرفت.

۱۹۶۴ - «لایحه خانه سازی ملی»، به منظور تهیه برنامه جامع نوسازی شهری، اصلاح گردید.

۱۹۶۷ - تغییر مکان دفاتر اداری CFMM از مونترال به اتاوا.

۱۹۶۹ - برپایی کنفرانس سه روزه CFMM با موضوع حمل و نقل، برخی از پیشنهاد های مبتکرانه، در برنامه دولتی امداد حمل و نقل شهری، اعلام شده به سال ۱۹۷۴، ادغام گردید.

۱۹۷۱ - دولت فدرال دست به ناسیس وزارتخانه ایالتی برای امور شهری زد.

۱۹۷۲ - نخستین کنفرانس سه جاتبه با حضور نمایندگان CFMM، دولت فدرال و ایالت ها برگزار گردید.

۱۹۷۳ - بخشی حمل و نقل عمومی از پرداخت مالیات به دولت فدرال معاف شد.

۱۹۷۶ - دولت فدرال، وزارتخانه ایالتی برای امور شهری را متحل ساخت.

۱۹۸۰ - اعمال فشار مستمر CFMM، منجر به اصلاحات عمده در «قانون کمک به شهرداری ها» گردید و بدین ترتیب معافیت اعطای کمک دولتی در بیشتر بخش ها، برداشته شد.

۱۹۸۵ - فدراسیون شهرداری های کانادا (FCM) اقدام به تهیه برنامه توسعه اقتصادی شهرداری ها کرد. مالیات های تازه دولتی برای مصالح ساختمانی وضع گردید.

۱۹۸۶ - FCM با مشارکت وزارت کشور، اقدام به تهیه برنامه ارتباطات قومی کرد.

۱۹۸۷ - افتتاح دفتر بین المللی FCM با همکاری نهاد توسعه بین المللی کانادا (CIDA).

۱۹۸۸ - هیئت وزیران محیط زیست کانادا دعوی FCM را برای برگرداندن ۵۰ درصد از مجموع ضایعات بسته بندی شده را که به محل های دفن زباله فرستاده می شدند تا سال ۲۰۰۰، پذیرفت.

۱۹۹۰ - دولت فدرال با بازپرداخت ۵۷ درصد از مالیات دولتی برای انتقال ملک، به شهرداری ها موافقت کرد.

FCM با مشارکت مؤسسه خانه سازی و رهن کانادا، انجمن مسکن سازان کانادا، و انجمن مسکن و نوسازی کانادا، اقدام به تهیه برنامه «استطاعت و انتخاب امروز» کرد.

۱۹۹۳ - برپایی نخستین نمایشگاه شهرداری FCM.

۱۹۹۴ - دولت فدرال، برنامه امور زیربنایی کانادا را تهیه کرد.

۱۹۹۷ - مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNCHS) - موسوم به Habitat، جایزه این نهاد را به خاطر نقش عمده FCM در جهت دهی و برانگیختن فعالیت های شهرداری های کانادا در جهان در حال توسعه امروز، با توجه به توانایی آن در اداره امور، به FCM اعطا کرد.

FCM توافقنامه ای را - موسوم به دسترسی شهری - تنظیم کرد که بر طبق آن، اعضا می توانند در مذاکرات نشان با شرکت های ارتباطات راه دور و ارتباطات کابلی، از حق تقدم بهره مند گردند.

۱۹۹۸ - مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (UNCHS)، برنامه «استطاعت و انتخاب امروز» را به عنوان بهترین اقدام جهانی در زمینه بهبود محیط زندگی برشمرد.

بیانیه ۱۹۹۸ فدراسیون شهرداری های کانادا در مورد

نقش آتی شهرداری ها

مقدمه

نقش نهادهای شهری، که نزدیک ترین وجه دولت نسبت به مردم است، در پاسخ به نیازهای در حال تحول محلی گسترش یافته است. اکنون زمان آن است که حاکمیت شهری به رسمیت شناخته شود.

شهرداری شالوده ای است که دموکراسی کانادا بر آن استوار شده است. شوراهای شهر نزدیک ترین مجمع قانون گذاری به مردم به شمار می آیند و بیش از پیش به عرضه خدمات و کارهای عمومی - که نیازهای شهروندان را برطرف می کنند - می پردازند.

به رغم تصور شهروندان محلی مبنی بر اینکه نهادهای شهری به گونهای عمل کنند که گویی بخشی از دولت هستند، قانون اساسی کانادا دولت های شهری را به عنوان مرتبای از دولت به رسمیت نمی شناسد. در نتیجه اینها فاقد اختیارات یا امکانات کافی برای مرتفع کردن نیازها یا انتظارات مردم محلی اند.

در کوتاه مدت، راه حل این مشکل تعدیل قانون موجود ایالت و سرزمین است. در بلند مدت، قانون اساسی فدرال باید در شناسایی نقشی که دولت های شهری اکنون در حوزه های سیاسی و اقتصادی کشور بر عهده دارند، همراه با تحکیم اختیارات شهرداری، تصریح کند.

اصول پایه

اصول حاکم بر خط مشی فدراسیون شهرداری‌های کانادا در مورد نقش آتی دولت شهری بر گرفته از مواد اولیه اعلامیه جهانی خودگردانی محلی است که فدراسیون آن را اقتباس و به این بیانیه الحاق کرده است. اصول عمده بدین شرح‌اند:

- اصل خودگردانی محلی، در قانون اساسی یا در قانون اصلی مربوط به ساختارهای دولتی کشور به رسمیت شناخته شوند.

- خودگردانی محلی، بر حقوق و وظیفه مقامات محلی برای قانون گذاری و اداره امور عمومی طبق مسئولیت خود و منافع مردم محلی دلالت می‌کند. این حقوق را افراد و نهادهای نماینده مردم اعمال می‌کنند که به صورت دوره‌ای و با حق رای همگانی و یکسان به شکل آزاد انتخاب می‌شوند و رؤسای اجرایی آنها نیز به همین شکل انتخاب و یا با مشارکت نهاد انتخابی، منصوب خواهند شد.

- وظایف عمومی را آن دسته از واحدهای دولتی که کمترین فاصله را با شهروندان دارند انجام می‌دهند. این وظایف را واحدهای مدیریت سرزمین نیز می‌توانند در سطح متوسط یا محلی براساس رویه جاری در هر کشور انجام دهند.

- مقامات محلی دارای حقی کلی خواهند بود مبنی بر اینکه در مورد هر امری که در حیطه کاری و اختصاصی مسئولان دیگر نیست، یا مشخصاً از صلاحیت دولت محلی خارج نشده است، براساس تشخیص و ابتکار خود عمل کنند.

۱- جایگاه شهرداری در جامعه جهانی

جایگاه دولت‌های شهری در نظام فدرال کانادا با حاکمیت قانون و اصول قانونی که در جامعه بین‌المللی به چشم می‌خورد، همخوانی ندارد. فقدان شناسایی، اختیارات و منابع وجه متمایز دولت‌های شهری کانادا از هم‌تایان آنها در تمدن‌های باستانی یا نوپاست. با کوچک شدن جامعه جهانی، مرتبط شدن شهرها با یکدیگر، برگزاری گردهمایی‌های جهانی و همچنین ایجاد گستره بین‌المللی رسانه‌ها، نارسایی‌های نظام کانادا به وضوح آشکار شده است.

در سراسر تاریخ، شهرها سنگ بنای هر جامعه‌ای در جهان بوده‌اند. جامعه بین‌المللی این نقش محوری دولت شهری را در زمان برگزاری دومین کنفرانس جهانی اسکان بشر (زیستگاه ۲) در ژوئن ۱۹۹۶ در استانبول در ترکیه به رسمیت شناخت. دولت شهری این گونه برای نخستین بار در یک مجمع بین‌المللی، از طریق مشارکت رسمی در هیئت‌های ملی حضوری قوی داشت. اسکان بشر ۲، که به اجلاس سران شهرها نیز مشهور شد، با ترویج سیاست‌هایی که به مسائل پراهمیت شهری می‌پردازد، و با تأکید بر نیاز به در اختیار گذاشتن امکانات حقوقی و مالی لازم برای دولت شهری به منظور حل مشکلات میرم سکونت مردم، چارچوبی بین‌المللی را برای ایجاد شهرهای قدرتمند در قرن بیست و یکم عرضه کرد. توافق عمومی این کنفرانس آن بود که اهداف سازمان ملل و سایر نهادها برای دسترسی به پایداری در سکونتگاه‌های انسان، فقط با ایجاد دولت‌های شهری‌ای که توانایی‌های حقوقی و مالی کافی داشته باشند، تحقق می‌یابند.

اتحادیه بین‌المللی مقامات محلی (IULA) و جامعه اقتصادی اروپا (EEC) رسماً تأیید کرده‌اند که دولت‌های شهری باید بتوانند در هر مسئله‌ای که مشخصاً خارج از صلاحیت آنها نیست، با انحصاراً به نهاد دیگری تفویض نشده است، اعمال قدرت کنند. این دو سازمان همچنین رسماً تصویب کرده‌اند که اختیارات شهرداری باید برای رفع نیازهای محلی کافی باشد و سایر ارکان دولت نتوانند بر این اختیارات تأثیر منفی بگذارند.

با وجودی که کیفیت دولت شهری کانادا در سراسر جهان شناخته شده است و مشارکت دولت‌های شهری کانادا در جامعه بین‌المللی و اقتصاد جهانی در حال رشد است، قوانین دولت‌های فدرال، استانی و سرزمینی با اصول اجلاس اسکان بشر ۲، (IULA) و (EEC) همخوانی ندارد.

۲- نارسایی‌های اصلاح دولت شهری

پیگیری اصلاح دولت شهری در استان‌ها و سرزمین‌های کانادا شتاب بسیاری گرفته است. متأسفانه به نظر می‌رسد که این امر ریشه در نگرانی‌های مالی سایر ارکان دولت دارد، و نه بیش نسبت به دولت شهری توانمند. این امر در واقع نوعی اصلاح به صورت تلویحی یا از روی بی‌دقتی است، و نه از روی اصول. بدتر اینکه این امر شائبه تغییر را ایجاد می‌کند که می‌تواند سبب شود طرح‌های ذی‌نفع در پیگیری اصول حاکمیت محلی تلاش چندانی به خرج ندهند.

تسریع گسترده تفویض وظایف و مسئولیت‌های فدرال، استانی و سرزمینی به دولت‌های شهری (از جمله فرودگاه‌ها، بنادر، گذرگاه‌ها، نیروی پلیس، بهداشت، رفاه، بزرگراه‌ها، بل‌ها، توسعه اقتصادی، حمل و نقل عمومی، مسکن در سطح استطاعت عمومی، و نیز حفاظت محیط زیست) سبب افزایش نگرانی‌های مقامات محلی

شده است. دولت فدرال از بسیاری از حیطه‌های برنامه و سیاست‌گذاری شهری خارج می‌شود. این امر ثبات اقتصادی و اجتماعی بسیاری از دولت‌های شهری را به مخاطره افکنده است. این روند با تفویض سریع مسئولیت‌های مالی استانی و سرزمینی همراه بوده است. مشکل این است که به غیر از چند مورد استثنا، خروج سایر ارکان دولت از برنامه‌های شهری و تفویض مسئولیت‌های مالی بدون توجه کافی نسبت به همکاری ارکان دولت برای ارائه خدمات عمومی و بدون افزایش متناسب اختیارات، منابع و خودمختاری دولت شهری صورت گرفته است.

۱-۲- سابقه تاریخی

بحث در مورد نیاز به شناسایی جایگاه دولت‌های شهری، به دوران پیش از کنفدراسیون برمی‌گردد. لرد دورهام در گزارش سال ۱۸۳۹ خود، از تضمین نهادهای شهری در قانون اساسی کانادا طرفداری کرد. لیکن توصیه‌های وی هیچ‌گاه در قانون اساسی کانادا تحقق نیافت. قانون اساسی مصوب سال ۱۹۶۷ ضوابط ارتباط موجود فدرال، استانی و سرزمینی را با دولت‌های شهری مشخص ساخت. بخش ۹۲ این مصوبه اختیارات اختصاصی مجانس قانون‌گذاری استانی و سرزمینی را در ۱۶ حیطه تعیین کرد. بخش (۸) ۹۲ مسئولیت انحصاری قانون‌گذاری در مورد هر استان یا نهادهای شهری هر سرزمین را به مجلس قانون‌گذاری آن استان و سرزمین واگذار کرد.

قانون بالدوین کانادایی علیا مصوب سال ۱۹۴۹، نقش و کارکرد و ساختار مقامات محلی را در دولت‌های شهری مشخص ساخت. هنگامی که قانون بالدوین تصویب شد، مسائل مهم دولت شهری عبارت بودند از مستی و ناسازگویی، حرکت دام و طیور در مکان‌های عمومی، فروشندگان دوره گرد، ترمیم و نگهداری راه‌های محلی و کاهش یا حذف آلودگی‌های صوتی و مزاحمت‌های از این دست. اکنون بیش از ۸۰ درصد جمعیت کانادا در شهرها زندگی می‌کنند. کارخانه‌های تصفیه زیاله، فرودگاه‌ها، شبکه‌های مخابراتی، نیروگاه‌های آبی تولید برق و حمل‌ونقل عمومی دو اختیار شهرداری‌ها و تحت اداره آنهاست. آنها در هر چیز - از برنامه‌های اجتماعی گرفته تا ساخت خانه برای افراد کم درآمد و دفع زباله و مواد سمی - دخالت دارند. در یک کلام، دولت‌های شهری خدماتی را عرضه می‌کنند که در سال ۱۸۴۹ اصلاً تصورشان نمی‌رفت. رشد و نظایف و مسئولیت‌های شهرداری، به رغم عدم تغییر شیوه قانون‌گذاری و ساختارهایی صورت می‌گیرد که الگوی مناسب نیازهای سال‌های میانی قرن نوزدهم به شمار می‌رفت.

سال‌هاست که دولت‌های شهری از محدودیت‌های نهادینه بر اختیارات تصمیم‌گیری و توانایی خود برای جمع‌آوری درآمد انتقاد می‌کنند. آنها کوشیده‌اند قالب‌های پیچیده بین دولتی مسئولیت‌ها و امکانات مشترک را در جهت شفافیت و پاسخگویی هر چه بیشتر، ساده کنند. در سراسر کشور، دولت‌های شهری سعی کرده‌اند جایگزین‌هایی برای نظام موجود بیابند که خود مختاری بیشتری داشته باشند. در شماری از استان‌ها و سرزمین‌ها، دولت‌های شهری اقداماتی را به منظور جدا کردن مسئولیت‌های شهری و منابع درآمد آن استان یا سرزمین انجام داده‌اند. دولت‌های شهری از طریق فدراسیون شهرداری‌ها و اتحادیه کارگزاران شهری کانادا (AMA) به حمایت از شناسایی نقش اساسی دولت‌های شهری در نظام فدرال کانادا پرداخته‌اند.

در سال ۱۹۹۱، فدراسیون شهرداری‌ها به دولت فدرال اطلاع داد که پیمان شارلوت تاون مانند پیمان میچ‌لیک نازاست، چرا که وجود و نقش دولت‌های شهری را در نظام سیاسی کانادا به رسمیت نشناخته است. در یادداشت‌های ارسال سال ۱۹۹۱ فدراسیون یاد شده به کمیته مشترک ویژه تجدید حیات کانادا، این فدراسیون از رویکرد دو مرحله‌ای به موضوع شناسایی طرفداری کرد. اول دولت‌های شهری از طریق اتحادیه‌های استانی یا سرزمینی خود در مورد تعریف جدیدی از جایگاه خود در قانون استانی یا سرزمینی یا دولت‌های مربوط استانی یا سرزمینی مذاکره کنند. دوم، قانون اساسی کانادا به شکلی اصلاح شود که وجود و نقش دولت‌های شهری و سیاست‌های آنها را به رسمیت بشناسد. با وجودی که پیرالبوت تودو در سال ۱۹۷۸ موافقت کرد که گنجاندن شناسایی شهرداری را در قانون اساسی بررسی کند، در سال ۱۹۹۱ دولت‌های استانی و سرزمینی و فدرال از افزودن پیشنهاد فدراسیون شهرداری‌ها به دستور کار متر اکم قانون اساسی سرباز زدند. پیمان شارلوت تاون نیز در همه‌پرسی ملی وای نیابورد.

۳- اصول حاکم بر نقش آتی دولت شهری

مردم کانادایی خواهند دولت‌ها مسئولیت پذیر و کارآمد باشند و نیز می‌خواهند بر نهادهای خود تسلط داشته باشند. مردم کانادا به حق از تمام ارکان دولت انتظار دارند که در ارائه خدمات عمومی همکاری کنند. تا زمانی که نقش دولت‌های شهری در نظام سیاسی کانادا به رسمیت شناخته نشود، کیفیت دموکراسی، کارآمدی خدمات عمومی و همچنین رفتار یکسان با مالیات‌پردازان کماکان در مخاطره خواهد بود.

اصول بین‌المللی خودگردانی محلی را می‌توان در کانادا ابتدا از طریق تغییر قوانین استانی و سرزمینی، و بدون اصلاح قانون اساسی کانادا، محقق کرد. بر طبق قانون اساسی جاری، استان‌ها و سرزمین‌ها اختیار آن را

دارند که حوزه صلاحیت و نهادهای شهری را گسترش دهند. امکان خودمختاری محلی بیشتری را فراهم سازند، راپژنی معنادراری را اعمال کنند و اجازه نوآوری های بیشتر را نیز دهند. قوانین استانی و سرزمینی که با اصول بین المللی خودگردانی محلی مطابقت داشته باشد، قانون را با واقعیت حاکمیت شهری هماهنگ می کند. فرایند مذکور، همزمان با حرکت به سوی تغییر قانون اساسی، عموم مردم و استان ها و سرزمین ها را برای مناسب ترین نقش ها و مسئولیت های دولت های شهری آماده می کند. دولت های شهری در راه کسب شناسایی رسمی و اختیارات مستحکم براساس قانون اساسی کانادا، به پشتیبانی عامه مردم و استان ها و سرزمین ها (با توجه به روش اصلاح قانون اساسی) نیاز خواهند داشت.

۱-۳- اختیارات لازم برای پشتیبانی از نقش آتی دولت شهری

فدراسیون شهرداری های کانادا مقرر داشت که هر دولت شهری از رهگذر قوانین استانی و سرزمینی و اصلاحات نهایی در قانون اساسی کانادا، این ویژگی ها را خواهد داشت:

- ۱- جزئی از دولت خواهد بود؛
- ۲- خود مختار خواهد بود؛
- ۳- قدرت عمل کردن در حیطه مسائل موجود و در صلاحیت مالی خود را، که مشخصاً از حیطه مسئولیت آن خارج نیست، خواهد داشت؛
- ۴- دارای اختیارات و امکانات مالی و حقوقی کافی خواهد بود؛ تا
 - الف- بتواند مدیریت و خدمات محلی مناسبی را تأمین کند،
 - ب- نیازهای موجود و آینده جامعه را برطرف سازد،
 - ج- راه حل های خلاقانه، نوآورانه و آفرینشگرانه به کار بندد،
 - د- دیگر ارکان دولت نتوانند آن را تغییر دهند؛
 - ه- از سایر ارکان دولت خواهد خواست که از حاکمیت معتبر دولت شهری تبعیت کنند؛
 - ۶- به ساز و کارهایی حل اختلاف دیگر دسترسی خواهد داشت تا بتواند اختلافات با سایر ارکان دولت را خارج از دادگاه به طور یکساخت حل و فصل کند؛
 - ۷- در دسترس، دموکراتیک و پاسخگو خواهد بود؛ و بالاخره
 - ۸- این اختیار را خواهد داشت که از تقبل آنچه که بیشتر جزو مسئولیت های دیگر ارکان دولت بوده است، خودداری کند یا که این قبیل مسئولیت ها را فقط در قبال دریافت امکانات مالی و دیگر امکانات تازه مربوط به این مسئولیت ها بر عهده گیرد.

راهبردها

توصیه می شود که:

- ۱- فدراسیون شهرداری های کانادا این بیابیه خط مشی را تصویب کند و با همکاری اتحادیه کارگزاران شهری کانادا، اتحادیه های شهری استانی و سرزمینی و سایر سازمان ها بکوشد تا:
 - الف- نیاز به مشارکت بیشتر را که متضمن حضور دولت های شهری به عنوان شریکی تمام عیار در فرایندهای بین دولتی است، به دولت فدرال و از طریق اتحادیه های شهری استانی و سرزمینی به دولت های استانی و سرزمینی بجهاند؛
 - ب- آثار اقتضات دولت فدرال را بر دولت های شهری گوشزد کند و از دولت فدرال مصرا نه بخواهد که فدراسیون شهرداری های کانادا را به رسمیت بشناسد و با آن به منزله ابزاری که از آن طریق دیدگاه های دولت شهری در مورد مسائل ملی ابراز می شود، مشاوره کند؛
 - ج- از دولت فدرال مصرا نه بخواهد که در مورد سیاست های فدرال و برنامه هایی که دارای اهمیت محلی است، مستقیماً با دولت های شهری مشورت کند؛
 - د- از دولت های استانی و سرزمینی مصرا نه بخواهد تا از طریق اتحادیه های شهری استانی و سرزمینی در مورد تعریف جدیدی از جایگاه دولت های شهری، آن گونه که اتحادیه های شهری استانی و سرزمینی می خواهند، مذاکره کند و این قبیل ترتیبات تازه را در قوانین اساسی استان ها و سرزمین ها به رسمیت بشناسد.
 - ه- از دولت های فدرال، استانی و سرزمینی مصرا نه بخواهد که دولت شهری را به عنوان جزئی از دولت در قانون اساسی کانادا به رسمیت بشناسد؛ و بالاخره اینکه و - از تمام اعضای پارلمان بخواهد که نقش اساسی دولت های شهری را در حکومت کانادا به رسمیت بشناسند و بپذیرند که این شناسایی پیش شرط ارائه کارآمد خدمات عمومی با کیفیت و رفتار یکسان با مالیات پردازان کانادایی در دولت فدرال است.
 - ۲- فدراسیون شهرداری های کانادا بر تأیید و تصویب اعلامیه جهانی خودگردانی محلی - که به وسیله اتحادیه بین المللی مقامات محلی در سال ۱۹۹۲ صادر گردیده - تأکید می ورزد و بر این مبنا همچنین تأکید می کند که در کانادا «مقامات محلی» به معنی اداره شهر از طریق شوراهای انتخابی شهر است.

مطالعات طرح پژوهشی ارزیابی سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ، در مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و با همکاری مهندسین مشاور پارت انجام گرفته است. فشرده نتایج این پژوهش در این نوشتار ارائه شده است.
طرح مسئله

طرح مسئله

انسان که همواره در پی غلبه بر طبیعت بود، و اینکه چگونه فردایی بهتر از امروز را آغاز کند، از دیرباز چالش بزرگ حیات را پدید آورد.

بشر در تکامل فرهنگی خود در هر عصر سکونتگاه مخصوصی را شکل داد. ابتدایی‌ترین شکل سکونت انسان‌های شکارچی اولیه «غار سنگی حفر شده» بوده است. فعالیت بعدی بشر اولیه، تغییر چهره جنگل‌ها و ایجاد کلبه‌های ساخته شده از تنی و چادر بود و در نهایت ترجیح داد تا به صورت گروهی در دهکده‌ها و روستاها سکونت گزیند. با افزایش جمعیت، روستاها نیز گسترش یافتند و به تدریج در طلی قراربندی روستاهای بزرگ‌تر تغییر شکل دادند و به شهرها و شهرک‌ها تبدیل شدند؛ در نهایت نیز شهرهایی به مادر شهرهای بر جمعیت بدل گردیدند.

فرایند رشد شهرها، خود به دو شکل صورت می‌پذیرد:

۱- شهرهایی با رشد طبیعی: این نوع شهرها نتیجه تکامل ذاتی خود هستند و اغلب به طور اتفاقی گسترش می‌یابند. عواملی نظیر آب، خاک حاصلخیز، اسایش و راحتی افراد و وجود امکانات خدماتی، اقتصادی و صنایع، این نوع رشد را دامن می‌زنند.

۲- شهرهای از پیش برنامه‌ریزی شده: این نوع شهرها در چارچوب برنامه‌ای که نهادهای برنامه‌ریزی شهری از قبل تعیین می‌کنند، گسترش می‌یابند. در این شهرها دو نکته اهمیت دارد: انتخاب مکان شهر با توجه به اهداف برنامه آمایش سرزمین؛ و تعیین صنایع در آمد برای شهر و هزینه‌های بالاسری برای دولت.

برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به مثابه ابزاری برای اصلاح و آرایش فضای ملی به کار گرفته می‌شود.

براین اساس، و در پرتو نتایج مطالعات آمایش سرزمین است که باید روستاها را انتخاب کرد و اجازه تأسیس شهرداری را در آنها داد. اگر روستاهای شهر شده بدون ارتباط با نقش و عملکرد و جایگاه‌شان در سلسله مراتب شهری

ارزیابی سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۶ / تابستان ۱۳۸۰

مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

انتخاب شوند، نه تنها موفق نخواهند بود بلکه تناسب ساختار سلسله مراتب شهری را نیز برهم خواهند زد و در برنامه‌های توسعه اختلال ایجاد خواهند کرد بدین ترتیب جلوه‌های نامتجانس و نامهارنگی در گستره فضای ملی به وجود خواهد آمد.

درک این موضوع و ستحس میزان انطباق شهرهای انتخابی با نقش و جایگاهشان در الگوی توسعه منطقه‌ای و ملی (در صورت موجود بودن) و سطح بندی انجام گرفته در باب سلسله مراتب مراکز خدماتی، مدنظر پژوهش حاضر است.

از سوی دیگر و از منظر نگرش درونی، به نظر می‌رسد که متغیرهای اقتصادی - اجتماعی و کالبدی می‌توانند به عنوان امری مهم در ساز و کار شهر داری دارای معنا باشند. به ویژه روستا - شهرها را می‌توان از این نظر که آیا این متغیرها به آن حد از تعریف و ماهیت - با توجه به استانداردها و تعاریف بومی از شهر - رسیده‌اند یا خیر، مورد توجه قرار داد. این بدان معناست که آیا روابط اقتصادی مکان‌های شهری جدید، با روابط اقتصادی شهرهایی در این اندازه، به همشکلی ماهوی در هیت کلی رسیده‌اند یا خیر؟ و آیا ویژگی‌های اجتماعی شهر نشینی در این مکان‌ها تجربه می‌گردد و آخر آنکه آیا آن فضای ساده و سستی روستاها به سوی شکلی از استقرار و سیما که محتمل‌تر و شهر نشینی است، پیش می‌رود یا خیر؟ مثبت بودن پاسخ به این پرسش‌ها نشان دهنده حرکت مطلوب، حسن انتخاب فضا و تأیید سیاست ایجاد شهرهای جدید در پایین‌ترین بیکره هرم شهری است.

روش تحقیق

به علت چند رشته‌ای بودن مطالعه حاضر از نظر روش شناسی، استفاده از روش ترکیبی یا تجمعی مناسب‌تر به نظر می‌رسد زیرا روش شناسی و چارچوب عملیاتی در اغلب پژوهش‌های مربوط به فضا و ارتباط متقابل آن با فرد و جامعه، رنگ و روئی تجربه‌گرایانه دارد و از قالب کلی «اثبات‌گرایی» و فرایند ابزار تحقیق مربوط به آن قالب مایه می‌گیرد. این امر در مورد پژوهش‌هایی که کاربردی تلقی می‌شود صادق‌تر است.

مقوله ایجاد شهر داری یا شهر شدن یک روستا، به علت ارتباط تنگاتنگ با انسان و روابط متقابل که با جامعه دارد، در زمره مقوله‌ها و موضوعاتی است که به علت اجتماعی بودن، پدیده‌ای چند بعدی‌اند و باید از ابعاد مختلف مورد شناسایی و پژوهش قرار گیرند.

به منظور خلاصه، در پژوهش حاضر سعی بر این است که با استفاده از چارچوب روش شناسی ترکیبی، یعنی تفکر و تجربه و تکنیک‌های متفاوت مناسبه، مشاهده و ثبت تصاویر، به تحلیل ساختاری روستا - شهرها پرداخته شود. پس از جمع‌آوری اطلاعات نیز از کنار هم قرار دادن اطلاعات نظری و میدانی، شناخت دقیق‌تری از مسئله حاصل آید و راه هدایت تحقیق به سوی اهداف مشخص گردد.

از سوی دیگر، روش ارزیابی نیز در کنار روش پیمایش قرار می‌گیرد تا بتوان نسبت به میزان موفقیت «طرح تأسیس شهر داری‌های جدید» و احیاناً کاستی‌های این طرح اظهار نظر کرد و نقاط ضعف و قوت آن را مورد شناسایی قرار داد تا بتواند دستمایه برنامه‌ریزان برای اتمام این طرح قرار گیرد.

مبانی نظری

مبانی‌سازانه در بخش عمده‌ای از منابع موجود در زمینه مطالعات شهری، از گذشته تاکنون، فقدان نظریه‌ای توضیح دهنده در باب مسئله حاضر به چشم می‌خورد. مسئله در این است که به علت فقدان نظریه هدایت کننده، مشخص نمی‌شود که چگونه باید یافته‌های اقتصادی - اجتماعی، رنگ کالبدی به خود بگیرد تا از این راه بتوان

به شناخت و در نهایت راه حل درست دست یافت. فقدان نظریه‌های توضیح دهنده مسائل و مشکلات شهری در ایران، چنین نیست که تنها بر حاصل زحمات برنامه‌ریزان و طراحان تأثیر منفی بگذارد. در واقع سازمان‌های علاقه‌مند به مسائل منطقه‌ای ملی و کسانی که طالب یافتن راه حل‌های عملی برای مقابله با عدم تناسب ساختار شهری - روستایی کشور هستند نیز در این شرایط در برابر انبوه موارد خورد و تجزیه - که بازتاب شکل‌گیری و قانونمندی فضا در آن است - سر در گم باقی می‌مانند.

۱- بخش اقتصادی

ایجاد شهرداری جدید به عنوان نوعی خط‌مشی، هنگامی پذیرفتنی و مطلوب است و می‌تواند به عنوان سیاستی پایه‌ای تلقی گردد که بتوان اقتصاد را یون و مقرون به صرفه بودن آن را نشان داد. در واقع طراحی چارچوب نظری برای «روزیابی اقتصادی سیاست ایجاد شهرداری» بایستی معطوف به فراهم آوردن ابزار نظری برای دو سنجش اصلی باشد. نخست بایستی بتواند معیارهایی اقتصادی برای متمایز ساختن شهر از روستا فراهم آورد، دوم اینکه پیامدهای اقتصادی اقدامات شهرداری را مشخص سازد و امکان مقایسه میان هزینه‌های تأسیس و عملکرد شهرداری با فواید حاصل از عملکرد آن را فراهم آورد.

از میان کار کردهای اقتصادی شهر، دو کارکرد اهمیت ویژه‌ای دارند: نخست اینکه شهرها کارکرد غیر کشاورزی دارند و ساخت داخلی و ریخت‌شناسی آنها را فعالیت‌ها و کارکردهای غیر کشاورزی شکل می‌دهند و دوم اینکه شهرها به تولید کالا و بیش از آن به میادله کالا می‌پردازند.

باتوجه به این موارد، در برخی از کشورها ملاک تشخیص شهر از روستا، عبارت است از کارکردهای اقتصادی به همراه میزان چگالی جمعیت.

برای بررسی پیامدهای اقتصادی ایجاد شهرداری در مناطق مختلف، اگر در شرایطی باشیم که در آن ایجاد شهرداری پس از شکل‌گیری شهر و شهرنشینی اتفاق افتاده باشد، می‌توان با مطالعه تعداد و کارکردهای اقتصادی شهر آغاز کرد. اما اگر ایجاد شهرداری قبل از شکل‌گیری زندگی (شهرنشینی اجتماعی) باشد، بایستی بحث را از مقوله مدیریت جدید (تأسیس شهرداری) آغاز کرد:

به طور مشخص وظایف محول شده به شهرداری را می‌توان در چهار عنوان کلی طبقه‌بندی کرد:

- وظایف عمرانی، مانند احداث خیابان و فضای سبز

- وظایف خدماتی، مانند نظافت معابر و دفع زباله

- وظایف نظارتی، مانند صدور پروانه ساختمان و نظارت بر امور صنعتی

- وظایف رفاه اجتماعی، مانند ایجاد و اداره نوانخانه و احداث مسکن ارزان قیمت

اقدام شهرداری برای تحقق بخشیدن به وظایفی که قانون بر عهده آن گذاشته است به ناگزیر به رفتارهایی منجر می‌گردد که ماهیتاً اقتصادی‌اند یا پیامدهای درخور توجه اقتصادی دارند.

الف - شهرداری و سرمایه‌گذاری: معمولاً سرمایه‌های فیزیکی (شامل ابزار و ادوات تولید) برحسب کارکرد اقتصادی در جامعه، به سه نوع تقسیم می‌شوند:

۱- سرمایه مولد اقتصادی مستقیم (ابزار و ادوات تولید)

۲- سرمایه بالاسری اقتصادی (شبکه‌های حمل و نقل - بزرگراه‌ها - شبکه مخابرات و مانند اینها)

۳- سرمایه بالاسری اجتماعی (ساختار اداری - مؤسسات آموزشی و نظایر اینها).

سرمایه‌گذاری اینها، به اقتضای نوع و وظایف محول شده به شهرداری‌ها، عمدتاً از نوع ایجاد سرمایه‌های بالاسری اقتصادی است.

ب - شهرداری و ایجاد اشتغال: تأسیس شهرداری در یک منطقه، از چند مجرا بر میزان اشتغال و ترکیب مشاغل در آن تأثیر می‌گذارد:

۱- سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال - شهرداری برای انجام وظایف خود به ناگزیر اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند. روشن است که هرگونه سرمایه‌گذاری منجر به پیدایش فرصت‌های شغلی می‌شود و تقاضا برای نیروی کار را افزایش می‌دهد.

۲- سازمان شهرداری و ایجاد اشتغال - با توجه به نمودار سازمانی، شهرداری‌های شهرهای کمتر از ۸ هزار نفر به غیر از شهردار و معاون او دارای پست‌هایی است که جمعاً ۲۹ نفر را شامل می‌شود. این تعداد نیرو برای شهرهای دارای جمعیت بین ۸ تا ۱۵ هزار نفر، بجز شهردار و معاونان وی، می‌تواند به ۴۲ نفر برسد.

۳- تقویت مشاغل خدماتی - انجام وظایف محول شده به وسیله شهرداری‌ها، زمینه مساعدی برای تقویت مشاغل خدماتی - از جمله مهندسان و طراحان - می‌شود.

۴- تغییر ترکیب بیکاری‌ها - احداث شهرداری می‌تواند تغییراتی را در ترکیب بیکاری‌های موجود در آن ناحیه به وجود آورد.

۵- تغییر موقعیت منطقه‌ای - ایجاد شهرداری در یک روستا شهر می‌تواند موقعیت منطقه‌ای و روستایی

تبدیل شده به شهر را دگرگون کند؛ به این معنا که ایجاد شهرداری ممکن است به تحولاتی بینجامد که در نتیجه آن حوزه نفوذ و میزان تأثیرگذاری شهر در یک منطقه متحول و دگرگون گردد. از جمله این تحولات می توان به تغییر اندازه بازار و تأثیر به آموزش کارآفرینان اشاره کرد.

عوامل مؤثر بر میزان موفقیت شهرداری های تازه تأسیس - در اینجا معیار موفقیت را می توان سطح انجام وظایف قانونی محول شده به شهرداری دانست.

براین اساس به نظر می رسد که میزان موفقیت یک شهرداری از بعد اقتصادی به عوامل زیربستگی دارد:

- ۱- منابع در دسترس برای تأمین درآمد شهرداری ها.
 - ۲- میزان منابع غیر مالی در دسترس شهرداری ها.
 - ۳- توانایی مدیریتی شهرداری.
- ارزیابی - ارزیابی (مقایسه فایده - هزینه) عملکرد اقتصادی شهرداری های تازه تأسیس، باید در دو زمینه متفاوت صورت گیرد:**

۱- عملکرد مدیریتی شهرداری که می توان آن را از طریق شاخص های زیر سنجید:

- کیفیت جذب نیروی انسانی
 - میزان جذب امکانات انسانی
 - جهت گیری توسعه ای
 - میزان خود اتکایی
- ۲- پیامدهای اقتصادی عملکرد شهرداری ها که ارزیابی از آنها با سنجش شاخص های زیر تحقق می یابد:
- میزان اشتغال ایجاد شده
 - تحول در نقش تجاری منطقه
 - سرانه اقدامات عمرانی در مقایسه با متوسط اقدامات.

۲- بخش کالبدی

در بحث حاضر که به معیارهای ارزیابی تغییرات کالبدی ایجاد شده بر اثر اجرای سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ می پردازد، از این منظر به موضوع نگر بسته می شود که ارتقاء یک مکان زیستی از روستا به شهر در کنار تأسیس شهرداری و وظایف آن در مجموع تأثیراتی را بر شهر و به ویژه بر کالبد آن بر جای می گذارد. در واقع مدلی انتخاب شده است که به مدل «دستیابی به هدف» (Goal - Attainment) معروف است. هسته اصلی این مدل جمع آوری داده ها برای سنجش این نکته است که هدف های مقرر شده و پنهان تحقق یافته اند یا نه. اگر قبول کنیم سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ تغییراتی را در کالبد باعث می گردد، پس باید این را هم بپذیریم که این تغییرات بر اجزای کالبد (یعنی بافت، سیما، و جز آن) نیز جاری است. بنابراین متغیرهای قابل اعتنا در این تغییر و تحول عبارت است از: بافت، سیما، شریان های ارتباطی، و کاربری های اراضی.

معیارهای ارزیابی کالبدی - مفهوم کالبد به اجزای تشکیل دهنده که قابلیت اندازه گیری داشته باشند اطلاق می گردد، که آن را می توان به دو بخش تقسیم کرد:

بافت - بافت نیز خود به عناصر خریدگتری همچون شریان ها، راه های عبوری، شبکه معابر، و کاربری اراضی (مسکونی، تجاری، خدماتی، اداری و صنعتی) تقسیم می گردد.

سیما - تصویر و ترکیبی از شهر که می توان آن را مشاهده کرد سیمای شهر خوانده می شود. سیمای شهر به اجزایی همچون مسکن از لحاظ مصالح و لوازم به کار رفته، شکل گیری ساختمان ها، نظم کالبدی، نمای ساختمان ها، ساختمان های عمومی، خیابان ها، یکنواختی و سادگی، تنوع و عدم سادگی در نما، همچنین میزان و جهات توسعه تفکیک شدنی است.

ارزیابی اهداف اجرای سیاست

این اهداف از مصاحبه با مسئولان و کارشناسان استخراج شده و ملاک ارزیابی سیاست قرار گرفته است:

- ۱- جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها
- ۲- جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ
- ۳- بهبود بخشیدن به نظام پرکنش یا توزیع متوازن جمعیت
- ۴- استفاده بهینه از کلیه امکانات کشور
- ۵- نقش، اهمیت و عملکرد شهرهای کوچک در ایجاد نظامی سلسله مراتبی از کانون های زیستی در جهت توسعه عدالت اجتماعی و پرکنش خدمات مورد نیاز در سطح ملی، همواره با ارتباط این شهرها با سطحی برتر و فرورتر از خود، و نیز روستاها و شهرهای میانی.

می تردید یکی از مهم ترین و برجسته ترین هدف های اجرایی سیاست ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ، تثبیت جمعیت و جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرهاست، زیرا در تمامی مصاحبه ها و متون در دسترس، از

آن به عنوان مهم‌ترین هدف اجرایی طرح اشاره شده است. اما در عین حال باید اشاره کرد که اجرای این طرح به طور نسبی نیز به هدف مورد نظر در این قسمت دست نیافته است. در واقع مطالعه جمعیتی شهرهای مورد نمونه در طول سرشماری‌های سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵ و نیز آمارگیری سال ۱۳۷۰ نشان دهنده عدم دست‌یابی به هدف مذکور است.

از میان ۳۱ شهر نمونه، ۸ شهر (۲۸ درصد) رشدشان پس از ایجاد شهرداری متفی بوده است. همین تعداد نیز رشد جمعیتشان کمتر از حداقل رشد جمعیت روستایی کشور، یعنی ۳ درصد بوده که از میان اینها ۵ شهر (۱۵/۶ درصد) دارای رشد جمعیت کمتر از ۲ درصد، و ۳ شهر دیگر دارای رشد کمتر از ۱ درصد بوده‌اند. در نمونه مذکور تنها ۵ شهر (۸/۲۳ درصد) رشد جمعیتی بیشتر از متوسط رشد جمعیت شهری کشور و منطقه داشته‌اند.

به دیگر سخن، از میان نمونه‌های پیش گفته ۳۸ درصد به طور کلی همچنان مهاجر فرست بوده‌اند. و از میان شهرهایی که رشد جمعیتشان مثبت بوده ۱/۵ درصد همچنان نسبت به دوره‌های گذشته و قبل از ایجاد شهرداری، مهاجرت فرست بوده‌اند. به طور کلی ۴/۷۱ درصد شهرهای مورد نمونه پس از ایجاد شهرداری به جای مهاجر پذیری، مهاجر فرست بوده‌اند.

سه هدف بعدی سیاست اجرایی، یعنی جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ، بهبود بخشیدن به نظام پراکنش جمعیت و استفاده بهینه از کلیه امکانات کشور با یکدیگر مرتبط است. این بدان معناست که در صورت پراکنش مناسب و مطالعه شده جمعیت در سطح کشور می‌توان به هدف دیگر که جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ است دست یافت. هدف چهارم نیز خود تابعی از هدف اصلی و اولیه یعنی جلوگیری از مهاجرت نامعقول روستاییان به شهرهاست.

به منظور دستیابی به اهداف پیش گفته شده، به ویژه هدف بهبود بخشیدن به نظام پراکنش جمعیت و استفاده بهینه از کلیه امکانات، به ایجاد سلسله مراتب شهری منطبق با شرایط ویژه کشور نیاز است تا جوامع کوچی نیازهای کانون‌های زیستی کشور باشد و ارتباط بین نقاط جمعیتی را به گونه‌ای برقرار سازد تا هم مهاجرت در مسیری معقول و سلسله‌مراتبی قرار گیرد و هم از کلیه امکانات کشور در تمامی سطوح استفاده گردد، تا در نهایت به برقراری عدالت در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، کالبدی منجر گردد.

در مورد آخرین هدف نیز که نقش شهرهای کوچک در پراکنش خدمات و عدالت اجتماعی است، باید اذعان کرد که اهداف انسانی مورد نظر در این هدف، تنها در برنامه‌های آمایشی با نگرش منطقه‌ای، و سپس ایجاد سلسله مراتب شهری و روستایی متکی بر نظام سطح‌بندی شده از مراکز زیستی و با استفاده از معیارها و سنجش‌های ملی و بومی شده و متناسب با شرایط ویژه منطقه‌ای کشور، دست‌یافتنی است.

ارزیابی دستورالعمل اجرایی تأسیس شهرداری

طبق دستورالعمل نحوه اجرای تبصره الحاقی مصوب ۱۳۷۱/۲/۲۳ ماده ۴ قانون تعریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲، روستاهایی به شهر تبدیل خواهند شد که ضوابط زیر را دارا باشند:

- ۱- معیار جمعیتی
- ۲- توان خودیاری
 - ۱- ۲-۱- پرداخت سرانه ۳۰۰۰۰ ریال.
 - ۲- ۲- واگذاری خودرو.
 - ۳- ۲- تهیه ساختمان شهرداری و زمین برای سایر تأسیسات شهری.
- ۳- تعیین میزان درآمد قابل پیش‌بینی سالیانه شهرداری.
- ۴- شکل ظاهری خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها از لحاظ سیمای شهر.

۱- معیار جمعیتی - برای کشوری همچون ایران با ویژگی‌های جغرافیایی و تنوع جمعیتی، نمی‌توان رقم جمعیتی مشخصی را ارائه کرد و شایسته است که در مطالعات سطح‌بندی، از منطقه‌ای که روستای داوطلب شهر شدن در آن قرار دارد، معیار جمعیتی متناسب با آن منطقه استخراج گردد و به عنوان معیار جمعیتی آن منطقه در نظر گرفته شود. از سوی دیگر در معیار جمعیت، هم باید به تعداد جمعیت موجود روستای داوطلب نظر داشت و هم به روند حرکتی جمعیت همان روستا در طول زمان.

همان گونه که ذکر شد، با اینکه شهرهای انتخاب شده دارای معیار جمعیتی اعلام شده در تبصره پنج بوده‌اند اما به علت مهاجر فرست بودن آنها نه تنها طرح شکست خورده است بلکه مهاجر فرستی همچنان ادامه دارد و هدف تثبیت جمعیت در این شهرها حاصل نشده است.

۲- توان خودیاری - یکی از مهم‌ترین تأکیدات مسئولان سنجش توانایی مالی روستاهای داوطلب شهر شدن است. این امر به تفصیل از طریق معیارهایی همچون قبول پرداخت سرانه، واگذاری خودرو و زمین و ساختمان برای تأسیسات شهر و شهرداری، مورد سنجش قرار می‌گیرد که به هر حال معیارهایی مطمئن و قابل

اتکا نیستند. در این معیار جدای از سنجش توان مالی نقطه مورد نظر باید به سنجش توانایی مالی بالقوه و بالفعل حوزه نفوذ نیز مبادرت ورزید زیرا بین هر شهر و محیط پیرامون و حوزه نفوذ آن ارتباطی ناگسسته وجود دارد. ناگفته نماند که در این معیارها شرایط ویژه در نظر گرفته نشده است، که از جمله اینها می توان به مناطق محروم و جنگ زده - که امکان پرداخت خودیاری را ندارند - اشاره کرد.

از جمله معیارهای سنجش خودیاری پرداخت سوانه است، که ضمانت اجرایی آن (یعنی قول همکاری اهالی) مبهم است. طبق مطالعات انجام گرفته در این پژوهش ۷۶/۲ درصد از شهرهای مورد مطالعه سوانه خود را که در زمان مطالعه ۱۰۰۰۰ ریال بوده نپرداخته اند و در واقع به قول خود عمل نکرده اند. در این میان هیچ گونه ضمانت اجرایی نیز وجود نداشته است و همین امر باعث رکود عملیات شهرداری ها شده و در نهایت به عنوان یکی از پایه های شکست سیاست عمل کرده است.

همان گونه که اشاره شد، واگذاری خودرو و تهیه ساختمان شهرداری و زمین برای تأسیسات شهری نیز معیار مطمئنی برای سنجش خودیاری اهالی نیست زیرا ملی پژوهش حاضر مواردی مشاهده می شود که روستاییان برای به دست آوردن امتیاز مثبت (برای ایجاد شهرداری) سبازت به صدور سندهای صوری وسیله نقلیه - و حتی ساختمان و زمین برای شهرداری - کرده اند، و این باعث ایجاد مسائلی برای شهرداری شده است. بنابراین شایسته است که معیارهای مطمئن تری - با ضمانت اجرایی مناسب تر - برای سنجش توانایی اقتصادی مکان های داوطلب ارائه گردد.

برای تعیین میزان درآمد قابل پیش بینی سالیانه شهرداری، همچنین شکل ظاهری خیابان ها و کوچه ها و میدان ها از لحاظ سیمای شهری، معیارهای مشخصی برای سنجش وجود ندارد. ضمن آنکه اساساً سنجش وضعیت ظاهری خیابان ها، کوچه ها و میدان های روستایی از لحاظ سیمای شهری سنجشی بی مورد است. به عبارت دیگر انتظاری سیمای شهر داشتن از روستا، توقعی نایجابست.

پیشنهاد روش جدید برای تبدیل روستا به شهر

با تحلیل محتوای دستورالعمل اجرایی تأسیس شهرداری در بند «ب» و نتایج پژوهش صورت گرفته شناخت نقطه جمعیتی به عنوان شهر معیارهای زیر پیشنهاد می گردد:

۱- معیار ایمنی سکونتگاه - این معیار را می توان با شاخص هایی همچون زلزله، لغزش و رانش زمین، و سیل مورد سنجش قرار داد. در صورتی که سکونتگاه روستایی معیارهای ایمنی لازم را دارا نباشد تأسیس شهرداری و ایجاد شهر در آن منتفی است.

۲- معیار رشد جمعیت - ارائه معیار حداقل جمعیت ۵ هزار نفر خود به تنهایی دارای وزنی نیست زیرا در تراکم های مختلف این معیارها مجدداً باید تعیین گردد. بنابراین تعویض معیار حداقل جمعیتی با معیار رشد مثبت جمعیت، و حتی رشد طبیعی جمعیت، می تواند در این حالت معنادار باشد. حداکثر امتیاز این معیار برابر ۵ پیشنهاد می شود.

۳- معیار رشد اقتصادی - معیارهای اقتصادی عنوان شده در دستورالعمل اجرایی همچون معیارهای دیگر کلی اند و فقط در مقام مقایسه می توان از آنها استفاده کرد، که آن هر فقط در مقام مقایسه به مای گوید که کدام نقطه نسبت به نقطه دیگر از نظر اقتصادی برتر است. این موضوع نیز اصلاً نمی تواند مبنایی برای موفقیت شهرداری تلقی گردد. زیرا ممکن است نقطه مورد نظر نسبت به نقاط دیگر دارای برتری اقتصادی باشد اما توانایی اقتصادی لازم را برای اجرای طرح ها و برنامه ها در زمان شهر شدن نداشته باشد. بنابراین بهترین شیوه انتخاب در حالت تک بعدی و بدون مقایسه با دیگر نقاط، سنجش رشد اقتصادی آن مکان خاص است. گروه پژوهش فرض را بر این نهاده است که در صورت رشد مثبت جمعیت و اقتصاد احتمال موفقیت یک مکان در تأسیس شهرداری و راهبری موفقیت آمیز آن نقش بسیار مهمی داشته باشد و در کنار عوامل دیگر بتواند به موفقیت سیاست یاری رساند. برای این معیار می توان تا چهار امتیاز تخصیص داد.

۴- معیار حوزه نفوذ - شهر محلی است دارای سیمایی خاص که می تواند از نظر سایر عوامل همچون ارتباطات، مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ نقاط پیرامون خود باشد. این معیار در دستورالعمل به صورت عملیاتی تعریف نشده است بدین معنی که اگر در حوزه نفوذ فقط یک یا دو روستا قرار داشت آیا باید به آن امتیاز و ویژگی مثبت داد و همان را انتخاب کرد، یا به تعیین حداقلی برای آن پرداخته. براساس نسبت جمعیت حوزه نفوذ به جمعیت کانون مرکزی می توان تا سه امتیاز تخصیص داد.

۵- معیار کالبدی - شهر از نظر بافت ساختمانی (که تشخیص آن به عهده وزارت کشور است) سیمای خاصی دارد. این معیار نیز بسیار مبهم است و بنابراین باید معیاری مشخص ارائه گردد. یکی از این معیارها راهی آن کانون زمینی از قید و بند مصالح بومی و کم دوام است. بنابراین شاخص سهیم ساختمان های ساخته شده با مصالح با دوام برای سنجش وضعیت کالبدی پیشنهاد می شود. برای این شاخص حداکثر یک امتیاز در نظر گرفته می شود.

بازرسی

• دستورالعمل جدید تبدیل روستا به شهر در سال ۱۳۷۸ اصلاح نگریه شده است اما کلاً روش فعلی حاکم است و با طرح پرسشنامه ها و سؤالات بعضاً نامناسب و غیر مرتبط مسئولان راکه شاخص های قابل اندازه گیری از طریق بازدیدهای کارشناسی معین در شناخت قابلیت تبدیل روستا به شهر پیش بینی گردیده است.

مشخصات کتاب شناختی:
 نام کتاب: برنامه ریزی شهری اجتماعی
 Social Town Planning
 ویراسته: کلارا ایچ. گرید (Clara H. Greed)
 ناشر: Routledge
 تاریخ اولین چاپ: 1999

مدرنیزاسیون با جلوه‌های درخشان و پرفروغ خود که برآمده از پیروزی علم و صنعت در عرصه‌های کالبدی بود، مدیریت و برنامه‌ریزی شهری را نیز در سده نوزدهم در اروپا و امریکا دچار تأثیرات بسیار کرد. نمونه بارز تأثیر مدرنیزاسیون بر مدیریت شهری کارهای هوسمان شهردار پاریس در ایجاد خیابان‌ها و بولوارهای جدید بود که شهرهای به جا مانده از دوران قرون وسطی با آنها بیگانه بودند. تجسم شهر ایده‌آل بر روی نقشه همراه با خیابان‌ها و بزرگراه‌های مختلف، و سپس اجرای آن بدون توجه به مسائل اجتماعی و فرهنگی، سبب شد که معایب شهرسازی کالبدی به تدریج آشکار گردد. کودکان، زنان، ناتوانان، سالمندان، نیازهای فرهنگی و اجتماعی و مسائل زیست‌محیطی شهروندان از جمله موضوعاتی بودند که برنامه‌ریزی شهری سنتی به آنها بی‌توجهی کرده بود. تسلط روح استانداردسازی، کمیت‌گرایی، مردسالاری و تکنیک‌زده‌گی، باعث ایجاد فضاهایی شهری شده‌اند که انسان‌ها دیگر از زیستن در آنها شادمان نیستند و غنای زندگی را احساس نمی‌کنند. کتاب برنامه‌ریزی شهری اجتماعی تلاشی است برای جلب توجه مدیران شهری و روستایی که در برنامه‌ریزی‌های خود مسائل اجتماعی و فرهنگی را مدنظر قرار دهند. این کتاب از چهار بخش تشکیل شده است که هر بخش چند مقاله از نویسندگان مختلف دارد. ناشر کتاب، انتشارات روتلج (Routledge) که از معتبرترین ناشران کتاب‌های علمی است، این کتاب را در سال ۱۹۹۹ به چاپ رسانده است. تدوین کتاب را کلارا ایچ. گرید (Clara H. Greed) که در دانشکده محیط‌سازی دانشگاه بریستول انگلستان سمت دانشیاری را دارد انجام داده است. بقیه نویسندگان کتاب نیز از استادان یا سابقه و مجرب دانشگاه‌های مختلف



Social Town Planning

EDITED BY CLARA H. GREED

بریتانیا و استرالیا هستند.

این کتاب با معرفی مفهوم «برنامه‌ریزی شهری اجتماعی» تلاش دارد تا سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی را با موضوعات فرهنگی و اجتماعی مردمی که برای آنها برنامه‌ریزی می‌شود، پیوند زند. بخش اول کتاب با عنوان «زمینه» (Context)، در واقع پیش زمینه‌های را درباره توسعه بعد اجتماعی کاربری کالبدی زمین در نظام برنامه‌ریزی شهری بریتانیا به دست می‌دهد. این بخش در بردارنده سه مقاله است: مقاله اول با عنوان «ترامدی بر برنامه‌ریزی شهری اجتماعی» از کلارا ایچ. گرید؛ مقاله دوم با عنوان «برنامه‌ریزی شهری اجتماعی و حرفه برنامه‌ریزی از هوا توماس (How Thomas) استاد دپارتمان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه ویلز؛ مقاله سوم با عنوان «برنامه‌ریزی شهری: اجتماعی»، نه صرفاً «کالبدی»؛ از نایجل نی لور دانشیار ارشد دانشگاه بریستول.

بخش دوم «گروه‌ها و موضوعات» نام دارد که خود مشتمل بر پنج مقاله است. عناوین مقالات این بخش نشانگر موضوعات مورد توجه آن است: «جنسیت و سیاست روستایی» از جولیتل دانشیار جغرافیا در دانشگاه اکستر (Exeter) مقاله چهارم کتاب است؛ مقاله پنجم «برنامه‌ریزی در حال پیر شدن» از رز گیل روی دانشیار ارشد دانشگاه نیوکاسل است؛ و عنوان مقاله ششم عبارت است از «برنامه‌ریزی برای ناتوانی؛ زندگی عاری از مانع» از لیندا دیویس دانشیار ارشد دانشگاه بریستول؛ عنوان مقاله هفتم «حمل و نقل برای مردم دست‌رسی، تحرک و برابری در برنامه‌ریزی حمل و نقل»، از جنوف ویگار دانشیار مدرسه محیط‌سازی در دانشگاه متروپلیتن لیدز است؛ و آخرین مقاله این بخش با عنوان «جنسیت، نژاد و فرهنگ در محیط ساخته شده شهری» از آنه دی گرافت - جانسون معمار و دانشیار ارشد دانشگاه بریستول است. بخش سوم کتاب که مشتمل بر مقاله‌های نهم تا یازدهم است، «افق‌های سیاستی جدید» نام دارد. مقاله نهم را ریچارد ویلامز عضو مؤسسه سلطنتی برنامه‌ریزی شهری و دانشیار ارشد دانشگاه نیوکاسل با عنوان «اتحادیه اروپا: همبستگی اجتماعی و برنامه‌ریزی شهری اجتماعی» نوشته است. مقاله دهم نوشته کولین فاژ (Colin Fodge) با عنوان «برنامه‌ریزی شهری در اروپا برای سلامتی و پایداری» است. او رئیس دانشکده محیط‌سازی دانشگاه بریستول است. مقاله یازدهم با عنوان «برنامه‌ریزی برای سلامتی، پایداری و برابری در اسکاتلند» را ژانت براند دانشیار ارشد دانشگاه استراسکلایر اسکاتلند نوشته است. بخش چهارم، آخرین بخش این کتاب است که «چشم‌اندازهای فرهنگی در برنامه‌ریزی» نام دارد. این بخش، همان گونه که از عنوان آن پیداست، به مسائل فرهنگی مهم در برنامه‌ریزی توجه دارد. مقاله دوازدهم کتاب را فرانکو بیانجینی و کلارا ایچ. گرید نوشته‌اند که بیانجینی دانشیار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در دانشگاه دی مونت فورث لی سستر است. عنوان مقاله آنها «برنامه‌ریزی فرهنگی و برنامه‌ریزی زمان» نام دارد. مقاله سیزدهم با عنوان «برنامه‌ریزی گردشگری در شهر کپا و شهرها» از راب دیویسون و رابرت میتلند است. میتلند رئیس دپارتمان گردشگری در دانشگاه وست مینستر لندن و دیویسون دانشیار ارشد گردشگری در همین دانشگاه است. «فرهنگ، اجتماع و ارتباط در فرایند برنامه‌ریزی» مقاله چهاردهم است که جین هی لیبر استاد بیوسته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه کار تین در شهر پرت در استرالیا غربی آن را به نگارش درآورده است. آخرین مقاله کتاب را نیز تدوین گر کتاب، یعنی کلارا ایچ. گرید نوشته که «فرهنگ‌های متغیر» نام دارد.

نتیجه کلی این کتاب آن است که فرایند برنامه‌ریزی باید تغییر کند. بحث نویسندگان این است که فرهنگ و ترکیب حرفه برنامه‌ریزی خود باید تغییر یابد، به ویژه از این جهت که باید پیش از گذشته نماینده و بازتاب دهنده آرای مردمی باشد که برای آنها برنامه‌ریزی می‌کند. موضوعاتی که توجه برنامه‌ریزان شهری به آنها اهمیت دارد، عبارتند از جنسیت، نژاد، اقلیت‌ها، ناتوانان، سالمندان و کودکان.

با توجه به تنوع رشته‌های نویسندگان و تجربه‌های اجرایی ارزنده برخی از آنها، خواندن این کتاب برای برنامه‌ریزان و مدیران شهری و روستایی کشور آموزنده خواهد بود.

حسین ایمانی جاجرمی



A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol.2 No.6 Summer 2001

Modiriyat Shahri ⁶

Table of Contents

Editor's Note	4
Special issue: Regional Planning and Management	6
- Regional planning in Iran, from the beginning to 1350s. (Ali Haj Yoosefi)	18
- Regional planning in Iran, (1360-1380): Necessities, trends and challenges (Mohammad Shaykhi)	28
- City and accumulation of capital from the view-point of regional planning and management (Nasser Azimi)	36
- The relation between the city and the region of Tehran; bottlenecks and necessities (Majid Ghamami)	44
- Regional development management in Iran; the experience of Eastern Axis development plan (Mohammad Ali Alami)	54
- Study of a problem: Outer - city functions of public transportation in metropolises (Mohammad Hassan Shahidi)	58
- Integration of regional patterns and information systems; How to integrate planning and decision-making (Farshad Noorian)	64
- The application of analytic methods of urban networks and service systems in the Zagros region (Mohmood Reza Dadashi)	72
- "Region" as viewed in the constitutional law, the third program and the 1380 budget	78
Management & Organization	78
- Social justice, a basis of sustainable urban development (Hossayn Hatami-nejad)	82
Economy and Financial Management	82
- Cities in global economy: structural change and policy reaction (Nigel Harris)	92
Environment	92
- Ecological Footprint: A new approach in the evaluation of man's impact on the environment (Asghar Arjomandnia)	100
Scientific Institutions	100
- Federation of Canadian Municipalities (FCM)	106
Selection Research	106
- Analysis of the policy of stblishing municipalities in large villages (Research Center for Urban Planning)	112
Book Review	112
- Social urban planning (Hossayn Imani)	

License Holder: The Interior Ministry
The Iranian municipalites organization (I.M.O)

Editor-in-chief: Ali Nozarpour

Editorial Board: H. Imani Jajami, A. Arjomand nia, J. Pakzad,
A.Saeednia, N.Saeedi Rezvani, M.H.Shaheedi S. A. Dorkoosh, M.
Sarraf, GH.Kazemian, A. Naghibzadeh, F. Noorian

Referees: A. Arjomandnia, A. Saeednia, M.H.Shaheedi, S.A.Dorkoosh,
M.Sarraf, GH. Kazemian, F. Noorian

Project Manager: Gholamreza Kazemian

Editor: Hamid Khademi

Art Director and Designer: J. Yari Shirmard

Technical Affairs: S. Mardaneh

Type Setting: F. D. Farahani

Sample Reading: L. Shahbakhti

Staff of this issue: M. Borjhasary, A. Salavi, M. rasouly, F. Nobakht.

I.M.O Publication

Phone and fax: 8772834-8772835

E-Mail: urbman@ hot mail. com.

انتشارات سازمان شهرداریهای کشور منتشر کرد:

۲۶ شماره ماهنامه شهرداریها

۵ شماره فصلنامه مدیریت شهری

بیش از صد عنوان کتاب در زمینه های برنامه ریزی و مدیریت شهری

عناوین کتب موجود به شرح زیر است:

قیمت به ریال

- شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری - جلد دوم: بررسی تجارب تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران ۷۵۰۰
- شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری در ایران - جلد سوم: تدوین شیوه های مناسب تهیه طرحهای شهری در ایران ۷۰۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد اول: شهرسازی- ۴۶۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد هفتم: مواد زاید جامد شهری ۵۲۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد هشتم: تأسیسات خدمات شهری ۵۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد نهم: فضاهای سبز شهری ۹۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد دهم: فضاهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی ۶۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد یازدهم: مدیریت شهری ۸۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد دوازدهم: طراحی فضاها و مبلمان شهری ۹۰۰۰
- مدیریت اجرایی مابین شهر سنول ۴۲۰۰
- آشنایی با خدمات آتش نشانی در جمهوری خلق چین ۲۰۰۰
- میانی آتش نشانی ۸۵۰۰
- مدیریت مواد زاید جامد شهری - جلد اول: مدیریت دفع، بازیافت، مواد زاید جامد شهری در جهان ۹۰۰۰
- طرح جامع بازیافت دفع مواد زاید جامد شهری کشور - جلد دوم: مدیریت دفع و بازیافت مواد زاید جامد شهری در ایران ۸۰۰۰
- بازیافت و دفع مواد زاید شهری - جلد سوم: تدوین شیوه های مناسب دفن بهداشتی و تهیه کمپوست (کود آلی) ۸۵۰۰
- بررسی و تدوین راه حلهای افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد اول: روشهای تعیین هزینه ها و برآمدها و تحلیل ساختار مالی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور ۱۷۰۰
- بررسی و تدوین راه حلهای افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد دوم: تدوین روش تعیین میزان کرایه جایه جایی مسافر در سامانه اتوبوسرانی شهری کشور ۴۵۰۰
- مشارکت در اداره امور شهرها - جلد اول: بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران) ۸۰۰۰
- گزارش نویسی علل حریق: راهتهای تنظیم گزارش کارشناسی حریق ۶۵۰۰
- پیدایش و توسعه آتش نشانی در جهان ۶۵۰۰

متقاضیان علاوه بر مراجعه حضوری به نمایندگی های انتشارات و کیوسکهای معتبر روزنامه فروشی می توانند مبلغ تشریفات مورد درخواست را به شماره حساب ۹۰۰۲۴ بانک ملی، شعبه وزارت کشور - قابل واریز در تمام شعب بانک ملی - به نام سازمان شهرداریها کشور واریز و اصل فیش بانکی را به آدرس انتشارات ارسال دارند. (هزینه ارسال نشریات به عهده انتشارات است.)

A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol.2 No.6 Summer 2001

6 *Modiriyat Shahri*

Regional planning in Iran, From the beginning to 1350s.

Regional Planning in Iran, (1360-1380): Necessities, trends and challenges

City and accumulation of capital from the view -point of regional planning and management

Regional development in Iran: the experience of Eastern Axis development-plan

Cities in global economy : structural change and policy reaction

Special Issue: Regional Planning & Management

